

INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL

2010/2011



TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO INDIVIDUAL

**O CONCEITO “COMPREHENSIVE APPROACH” –
IMPACTO NO EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS E
FORÇAS DE SEGURANÇA PORTUGUESAS**

DOCUMENTO DE TRABALHO

O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO NO IESM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOUTRINA OFICIAL DA MARINHA E DAS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS.

MÁRIO JOSÉ SIMÕES MARQUES

Capitão-de-Mar-e-Guerra



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**O CONCEITO “COMPREHENSIVE APPROACH” –
IMPACTO NO EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS E
FORÇAS DE SEGURANÇA PORTUGUESAS**

Mário José Simões Marques

Capitão-de-Mar-e-Guerra

Trabalho de Investigação Individual do CPOG

Lisboa, 2011



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**O CONCEITO “COMPREHENSIVE APPROACH” –
IMPACTO NO EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS E
FORÇAS DE SEGURANÇA PORTUGUESAS**

Mário José Simões Marques

Capitão-de-Mar-e-Guerra

Trabalho de Investigação Individual do CPOG

Orientador:

COR ENGAER Rui Gomes

Lisboa, 2011



Agradecimentos

Ao Cor. Rui Gomes, orientador deste trabalho, pela permanente disponibilidade e apoio que me dispensou.

A todos quantos, com as suas ideias, sugestões e críticas, contribuíram para a concretização deste trabalho.

Finalmente, à minha família, pelo precioso apoio que me deu em todos os momentos e pela compreensão que demonstrou perante as minhas indisponibilidades.

Bem hajam!



Índice

Agradecimentos	i
Índice	ii
Lista de Tabelas	iv
Lista de Figuras	iv
Resumo	v
<i>Abstract</i>	vii
Palavras-Chave	ix
<i>Keywords</i>	ix
Abreviaturas.....	x
Introdução	1
1. Conceito <i>Comprehensive Approach</i>	4
a. <i>Comprehensive Approach</i> . Que tipo de conceito?.....	6
b. <i>Comprehensive Approach</i> . Características, objectivos e contexto de aplicação	8
c. Questão central, questões derivadas e hipóteses	10
2. Adequabilidade da adopção do conceito CA pelas FFAA/FFS	11
a. Organizações Internacionais.....	11
(1) Organização das Nações Unidas	11
(2) Organização do Tratado do Atlântico Norte	12
(3) União Europeia	13
b. Enquadramento Político-Legislativo Nacional.....	14
c. Síntese Conclusiva.....	17
3. Contexto de emprego das FFAA/FFS no âmbito do conceito <i>Comprehensive Approach</i>	18
a. Breve enquadramento	18
b. Relação entre emprego das FFAA e FFS e tipos e fases do conflito.....	20
c. Síntese Conclusiva.....	25
4. Desafios à implementação da CA e possíveis soluções	26
a. Relação conceito-capacidades	26
b. Principais desafios à implementação do conceito CA.....	28
c. Exemplos de contributos para o sucesso do conceito CA	32
d. Síntese Conclusiva.....	34



5. Impacto do conceito CA no emprego das FFAA e FFS portuguesas	35
a. Sobre o ambiente	35
b. Vantagens/desvantagens e oportunidades/desafios na introdução da CA	36
c. Sobre o impacto do conceito CA no emprego das FFAA e FFS portuguesas.....	39
d. Síntese Conclusiva.....	42
Conclusões.....	43
Bibliografia.....	45
ANEXO A Glossário de Conceitos	A-1
ANEXO B Extracto do “Conceito Estratégico para a Defesa e Segurança dos Membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte” (OTAN, 2010a).....	B-1
ANEXO C Doutrina, Conceitos e Orientações relacionados com a CA	C-1
ANEXO D Níveis de Maturidade de Interacção	D-1
ANEXO E Lacunas da CA	E-1
ANEXO F Breve resumo do emprego das FFAA e FFS em missões internacionais.....	F-1



Lista de Tabelas

Tabela 1	Exemplos de desafios à efectiva implementação do conceito CA	32
Tabela 2	Vantagens, desvantagens, oportunidades e desafios ao emprego das FFAA/FFS portuguesas no âmbito do conceito CA.....	37
Tabela C.1	Doutrina e Conceitos de países Aliados	C-1
Tabela C.2	Lista de Conceitos e Orientações da base de dados Governor da UE, aplicáveis à gestão de crises civis, no âmbito da PESD, adaptado de (UE, 2011).....	C-2
Tabela D.1	Indicadores do nível de maturidade de interacção, adaptado de (Williams, 2010).....	D-1
Tabela E.1	Lacunas à CMI, adaptado de (ACT, 2010b).....	E-1
Tabela E.2	Extracto da <i>Priority Shortfall Areas</i> , adaptado de (Bi-SC, 2011).....	E-2
Tabela F.1	Sumário da participação de Portugal em missões da ONU, referido a 31/Mar/11, adaptado de (ONU, 2011b:28).....	F-1
Tabela F.2	Síntese da participação das FFAA em missões internacionais, desde 1999, adaptado de (EMGFA, 2011c)	F-2
Tabela F.3	Síntese da participação da GNR em missões de paz, adaptado de (GNR, 2011)	F-3

Lista de Figuras

Figura 1	Constituintes da Sociedade, adaptado de (JDCC, 2006:1-4).....	6
Figura 2	O espectro dos conflitos, adaptado de (DPKO, 2008:19),(FM 3-0, 2008:2-5) e (USJFCOM, 2007:4)	19
Figura 3	Fases da crise numa PSO, adaptado de (NAC, 2010)	22
Figura 4	Modelo de Maturidade C2 da OTAN, adaptado de (SAS-065, 2010).....	29
Figura F.1	Mapa da participação portuguesa em missões internacionais, referido a 20/Abril/2011, adaptado de (EMGFA, 2011a).....	F-1
Figura F.2	Mapa de operações e missões internacionais nos últimos 18 anos, adaptado de (EMGFA, 2011b)	F-2



Resumo

A entrada no novo milénio ocorreu num ambiente mundial onde as questões da segurança e desenvolvimento têm especial acuidade. No plano militar, a emergência de adversários não-estatais, que operam em rede e que se misturam com populações civis desfavorecidas, explorando as suas fraquezas, fez sobressair vulnerabilidades de forças militares preparadas para guerra convencional, fez questionar as vantagens da supremacia tecnológica contra ameaças de natureza irregular, reafirmou a incapacidade das intervenções militares resolverem sozinhas as crises que afectam a segurança mundial e, também, de dar resposta às necessidades que se acumulam no pós-conflito. Por seu lado, os actores civis, governamentais e não-governamentais, têm um papel a desempenhar em todas as fases das crises, que deve ser articulado com o da componente militar, por forma a criar condições para que haja unidade de esforço. Neste contexto, ganhou relevância o conceito *Comprehensive Approach*, que, sob diferentes designações, tem vindo, progressivamente, a ser adoptado pelas principais organizações internacionais (e.g., ONU, OTAN e UE). No entanto, a implementação deste conceito coloca desafios e tem impactos que importa analisar.

O presente trabalho pretende ser um contributo para responder a cinco questões: o que é o conceito *Comprehensive Approach*? faz sentido equacionar o emprego das forças nacionais no âmbito deste conceito? que modalidades de emprego se perspectivam para as Forças Armadas e de Segurança? que desafios se colocam à efectiva implementação do conceito e que soluções se identificam? que impacto a introdução deste conceito tem para as forças portuguesas? Neste sentido, faz-se a caracterização do conceito *Comprehensive Approach* e do seu contexto de aplicação, tendo em conta a perspectiva das Forças Armadas e das Forças de Segurança. Segue-se um enquadramento do emprego das forças nacionais em acções externas, considerando o normativo nacional e das organizações internacionais que Portugal integra e para as quais contribui com os seus recursos. Após uma análise dos ambientes de gestão de crises em que as forças podem operar e dos papéis que podem desempenhar, são identificados desafios que se colocam à eficaz implementação do conceito, bem como soluções que podem contribuir para o seu sucesso.

Considerando, entre outros factores, as características e a experiência acumulada pelas Forças Armadas e de Segurança portuguesas, o trabalho culmina com a análise do impacto que a introdução do conceito pode ter no emprego destas forças, concluindo que, num cenário de gradual, mas não generalizada nem homogénea, evolução do nível de



interacção entre actores, tais impactos se situam ao nível das actividades realizadas e da duração e volume das intervenções internacionais. Concluindo ainda que, apesar da adopção do conceito colocar desafios às forças nacionais que podem não ser fáceis de ultrapassar enquanto persistirem visões compartimentalizadas e perdurar uma conjuntura financeira desfavorável, ela encerra também a oportunidade de fazer evoluir, de modo coerente e articulado, meios, estruturas e processos, melhorando a capacidade de resposta colectiva às exigências actuais e às que se perspectivam no futuro, nos domínios da segurança e do desenvolvimento.



Abstract

The entrance into the new millennium took place in a world environment where security and development issues were particularly acute. On the military side, the emergence of non-state adversaries, operating in network and mixed with disfavored civil populations and exploiting their weaknesses, highlighted the vulnerabilities of military forces prepared for conventional war; made questionable the benefits of technological supremacy to face irregular threats; reaffirmed the inability of military interventions to resolve alone the crisis situations affecting global security; and also the inability to meet the needs that amass in post-conflict phase. For their part, civilian actors, both governmental and non-governmental, have a role to play in all phases of crisis, which should be articulated with the role of the military component, in order to create conditions for the unity of effort to become a reality. In this context, the Comprehensive Approach concept gained prominence, and, under different names, gradually has been adopted by major international organizations such as UN, NATO and EU. However, the implementation of this concept presents challenges that must be examined.

This paper intends to contribute in answering the following five questions: what is the Comprehensive Approach concept? does it make sense to consider the employment of Portuguese forces within the scope of this concept? which types of employment are foreseen for the military and security forces? what issues the effective implementation of the concept raises, and what solutions have been identified? what impact results from the adoption of this concept by the Portuguese forces? Therefore, the Comprehensive Approach concept and its application context are characterized, taking in consideration the military and security forces point of view. This is followed by an analysis of the adequacy of the employment of national forces in foreign operations, given the Portuguese legal, conceptual and doctrinal framework and of the international organizations that Portugal integrates and contributes to with resources. After an analysis of the crisis management environments where the forces can operate and the roles they can play, the work proceeds with the elicitation of gaps commonly pointed to an effective implementation of the Comprehensive Approach concept, and of solutions that can contribute to his success.

Bearing in mind, among other factors, the characteristics of and the experience accumulated by the Portuguese armed forces and security forces, the work culminates in the analysis of impacts the introduction of the concept may have on the employment of such



forces. Considering a scenario of gradual, but not generalized neither homogeneous, evolution on the level of interaction between actors, the conclusion was that such impacts may affect the level of activities and the duration and volume of international interventions. Further concludes that, although the adoption of the concept poses the Portuguese forces challenges that may difficult to overcome while compartmentalized visions persist and an unfavorable financial climate endure, it also encloses the opportunity to evolve means, structures and processes, in a coherent and articulated way, improving the responsiveness to current and future demands in the areas of security and development.



Palavras-Chave

Comprehensive Approach

Conceito

Cooperação civil-militar

Crise

Emprego de Forças

Forças Armadas

Forças de Segurança

Gestão de crises

Interacção civil-militar

Operações de resposta a crises

PMESII

Keywords

Armed Forces

Civil-military cooperation

Comprehensive Approach

Concept

Crisis

Crisis management

Crisis Response Operations

Force Employment

Civil-military interaction

PMESII

Security Forces



Abreviaturas

§	Parágrafo
3D	Diplomacia, Defesa e Desenvolvimento
ACT	<i>NATO Allied Command Transformation</i>
ALN	<i>Adaptive Logistic Networks</i>
APD	Ajuda Pública ao Desenvolvimento
Bi-SC	<i>Bi- Strategic Command</i> (NATO ACO + NATO ACT)
BRIC	Brasil, Rússia, Índia e China
C2	Comando e Controlo
CA	<i>Comprehensive Approach</i>
CD&E	<i>Concept Development and Experimentation</i>
CIMIC	<i>Civil-Military Co-operation</i>
CIVPOL	<i>Civilian Police</i>
CMCO	<i>Civil Military Coordination</i>
CMI	<i>Civil-Military Interaction</i>
COIN	Contra-insurgência
COPD	<i>Comprehensive Operations Planning Directive</i>
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CPOG	Curso de Promoção a Oficial General
CRO	<i>Crisis Response Operations</i> (ver NA5CRO)
CRT	<i>Civilian Response Teams</i>
CS	<i>Cooperative Security</i>
CTM	Cooperação Técnico-Militar
CTP	Cooperação Técnico-Policial
CWID	<i>Coalition Warrior Interoperability Demonstration</i>
DCDC	<i>Development, Concepts and Doctrine Centre</i>
DDR	Desarmamento, Desmobilização e Reintegração
DIPLAEM	Divisão de Planeamento Estratégico Militar
DOTMLPF	<i>Doctrine, Organization, Training, Materiel, Leadership and Education, Personnel and Facilities</i>
EBAO	<i>Effects-Based Approach to Operations</i>
EBO	<i>Effects-Based Operations</i>



EDA	<i>European Defence Agency</i>
EES	Estratégia Europeia em Matéria de Segurança
EMGFA	Estado-Maior-General das Forças Armadas
ENSD	Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento
EPCM	Estratégia Portuguesa de Cooperação Multilateral
ESDP	<i>European Security and Defence Policy</i>
EU	<i>European Union</i> (ver UE)
EUA	Estados Unidos da América
FFAA	Forças Armadas
FFS	Forças de Segurança
FND	Forças Nacionais Destacadas
FPU	<i>Formed Police Units</i>
GC	Gestão de crises
GCC	Gestão de crises civil
GCM	Gestão de crises militar
GNR	Guarda Nacional Republicana
H	Hipótese
HN	<i>Host Nation</i>
I&T	Investigação e Tecnologia
IA	<i>Inter-agência</i>
IASSA	<i>Inter-Agency Shared Situational Awareness</i>
IESM	Instituto de Estudos Superiores Militares
IPAD	Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento
IPU	<i>Integrated Police Units</i>
IW	<i>Irregular Warfare</i>
JOC	<i>Joint Operating Concept</i>
JOE	<i>Joint Operating Environment</i>
LDN	Lei de Defesa Nacional
MFP	<i>Multiple Futures Project</i>
MNE	<i>Multinational Experiment</i>
MNE4	4. ^a Edição da MNE (“ <i>Effects-Based Approach to Operations</i> ” - Abr/2004 a Mai/2006)
MNE5	5. ^a Edição da MNE (“ <i>Comprehensive Approach</i> ” - Jun/2006 a Dez/2008)



MNE6	6.ª Edição da MNE (“ <i>The Irregular Challenge: A Comprehensive Approach to a Complex Problem</i> ” - Jun/2008 a Dez/2010)
MSU	<i>Multinational Specialised Units</i>
NA5CRO	<i>Non-Article 5 Crisis Response Operations</i> (ver CRO)
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i> (ver OTAN)
NCRS	<i>NATO Crisis Response System</i>
NGO	<i>Non-Governmental Organisation</i> (ver ONG)
OC	Operações Complexas
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OG	Organizações Governamentais
OI	Organizações Internacionais
OLRT	<i>Operational Liaison and Reconnaissance Teams</i>
OMLT	<i>Operational Mentor and Liaison Teams</i>
ONG	Organizações Não-Governamentais (ver NGO)
ONU	Organização das Nações Unidas (ver UN)
OSCE	Organização para a Segurança e Cooperação na Europa
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte (ver NATO)
PCSD	Política Comum de Segurança e Defesa
PDAAT	<i>Prototype Deployable SSR Assessment and Assistance Team</i>
PESC	Política Externa e de Segurança Comum
PIB	Produto Interno Bruto
PMESII	Político, Militar, Económico, Social, Infraestruturas e Informacional
POMLT	<i>Police Operational Mentor and Liaison Teams</i>
PRT	<i>Provincial Reconstruction Team</i>
PSO	<i>Peace Support Operations</i>
PSP	Polícia de Segurança Pública
QD	Questão Derivada
RSS	Reforma do Sector da Segurança (ver SSR)
SACEUR	<i>NATO’s Supreme Allied Commander Europe</i>
SAR	<i>Search and Rescue</i>
SPU	<i>Stability Police Unit</i>
SSR	<i>Security Sector Reform</i> (ver RSS)
SSTRO	<i>Stabilization, Security, Transition and Reconstruction Operations</i>



TII	Trabalho de Investigação Individual
TO	Teatro de operações
UE	União Europeia
UEO	União da Europa Ocidental
UN	<i>United Nations</i> (ver ONU)
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>
USJFCOM	<i>US Joint Forces Command</i>
VECP	Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa
VIP	<i>Very Important Person</i>
WGA	<i>Whole-of-Government Approach</i>



“Civil-military integration is achieved by changing the way we think, the way we organise, the way we plan and the way we train.”

NATO Senior Civilian Representative

"We must use what has been called 'smart power', the full range of tools at our disposal — diplomatic, economic, military, political, legal and cultural — picking the right tool or combination of tools for each situation."

Hillary Clinton¹

Introdução

Na actualidade constitui lugar comum afirmar que o mundo se tornou crescentemente interdependente, pelo que a estabilidade e o desenvolvimento de uns contribui positivamente para a estabilidade e o desenvolvimento de todos. O contrário também é verdade, daí que *“a paz seja sempre a melhor solução, não apenas para aqueles que sofrem na guerra, mas para todos. É por isso que os Estados e as organizações centradas nos Estados, têm sido motores de resolução de conflitos”* (Liesinen, 2008:41).

A história humana tem sido um palco de permanentes crises, conflitos e guerras. Apesar de ser impossível antever o futuro, são realizados regularmente estudos para avaliar as tendências que influenciam a segurança mundial num futuro a 20-25 anos. Exemplos destes estudos são o *Joint Operating Environment* (JOE) (USJFCOM, 2010a), o *Global Strategic Trends* (DCDC, 2010) ou o *Multiple Futures Project* (MFP) (ACT, 2009). A análise desenvolvida nestes estudos aborda múltiplos factores por forma a vislumbrar o ambiente de risco que os líderes políticos e militares poderão vir a enfrentar, viabilizando, deste modo, a preparação de estratégias e linhas de acção prioritárias que enderecem os desafios e as oportunidades identificados. Tomando como exemplo o JOE 2010, são contemplados os factores demografia, globalização, economia, energia, alimentos, água, mudanças climáticas e desastres naturais, pandemias, ciberespaço e espaço, ponderando os impactos que podem ter na estabilidade global e o potencial para a eclosão de crises. As perspectivas de futuro oferecidas por estes estudos revelam cenários sombrios. Tomando, como exemplo, os resultados do MFP, é plausível que o panorama mundial, em 2040, seja afectado por significativas dirupções devidas à elevada densidade populacional, à escassez de recursos, à reconfiguração de alianças, aos avanços no engenho e na tecnologia

¹ Discurso de posse perante o *Senate Foreign Relations Committee*, em 13/Janeiro/2009
(<http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/01/115196.htm>)



humanas e à interdependência da economia global.

As crises internacionais têm, frequentemente, na sua génese conflitos intra- e interestatais, estados falhados, crime organizado transnacional e terrorismo, bem como causas naturais disruptivas, como a seca e a fome. As operações de gestão de crise têm evoluído ao longo dos últimos tempos, adaptando-se à evolução dos cenários. Na perspectiva da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), estas operações contemplam, além das crises de defesa colectiva (designadas por operações do Artigo 5.º)², as operações de resposta à crise (CRO)³, divididas em operações de apoio à paz (PSO)⁴ e operações de resposta a desastres naturais, tecnológicos e humanitários (OTAN, 2011a). A elevada complexidade destas operações tem sido agravada pela quantidade de actores envolvidos na gestão das crises, cujo número tem crescido, incluindo governos, organizações internacionais (OI) e organizações não-governamentais (ONG). Estes actores intervêm em vários sectores (e.g., segurança, boa governação, desenvolvimento económico, *rule-of-law*⁵, ajuda humanitária). Esta convergência de actores é, no entanto, inevitável e imprescindível, porquanto a resolução das crises se baseia, inelutavelmente, em três pilares (os 3D): Diplomacia, Defesa e Desenvolvimento [(Malone e Schmitt, 2010),(Grandia, 2009),(Coning e Friis, 2008),(Wendling, 2010),(IPAD, 2010)]. Até ao momento não surgiu nenhum actor que congregue as competências e capacidades necessárias para intervir em todas estas dimensões, de forma consistente e sustentável que é requerida para prosseguir os objectivos últimos de uma intervenção destinada à resolução de uma crise (CUE, 2003a).

Assim sendo, o sucesso das iniciativas desenvolvidas pelo conjunto de actores envolvidos na resolução de crises depende do nível de harmonização alcançado pela totalidade dos intervenientes. Esta harmonização envolve a análise, planeamento, gestão e avaliação das iniciativas necessárias. Os desafios colocados por estas tarefas são, frequentemente, complicados por mandatos, missões e propósitos divergentes e pelos diferentes recursos que tais intervenientes transportam consigo. À desejável unidade de

² Do Tratado do Atlântico Norte, conhecido por Tratado de Washington, assinado a 4 de Abril de 1949.

³ Também designadas por *Non-Article 5 Crisis Response Operations* (NA5CRO) (AJP-3.4(A),2010).

⁴ Incluindo *peacekeeping*, *peace enforcement*, prevenção de conflitos, *peacemaking*, *peace building* e operações humanitárias, onde varia o pendor militar, diplomático, político, económico ou social da intervenção (AJP-3.4.1, 2001:§0001).

⁵ Não existindo tradução oficial para alguma da terminologia anglófona usada na documentação de referência deste Trabalho de Investigação Individual (TII), optou-se por adoptar a terminologia original, evitando o risco de introduzir expressões portuguesas de interpretação dúbia. Exemplos destes termos são: *rule-of-law*, *peacekeeping*, *peacemaking* e *peace building*.



esforço, orientada para a consecução de objectivos comuns, através do emprego concertado e cuidadosamente ponderado de todos os recursos e instrumentos de poder, destinados a influenciar o ambiente regional e a criar estabilidade, tem vindo a ser associado o conceito de *Comprehensive Approach* (CA).

A pertinência da discussão sobre as implicações da introdução deste conceito é grande, tanto mais que, associada ao novo conceito estratégico da OTAN (OTAN, 2010a), adoptado em Novembro de 2010, está a ocorrer uma revisão do corpo doutrinário da Aliança, começando pelo seu documento de topo, o AJP-01, cujas alterações mais notórias resultam da adopção do conceito CA pela Organização. Contribuir para esta discussão, na presente ocasião, é um grande desafio, porquanto se atravessa um período transformacional, em que foram assumidos compromissos ao nível estratégico, em que estão em curso múltiplas CRO, mas em que muitas das capacidades que se impõem para suportar esta abordagem não estão ainda consistentemente edificadas.

O presente TII tem por objectivo contribuir para esclarecer qual o impacto que a CA tem no emprego das Forças Armadas (FFAA) e das Forças de Segurança (FFS) portuguesas. A investigação, norteadada por um conjunto de questões, faz um trajecto onde se procuram validar hipóteses formuladas e extrair conclusões relevantes. Primeiramente, são apresentadas as características básicas do conceito CA, considerando o entendimento internacional que existe sobre o tema. Em seguida, procede-se à análise, centrada na CA, do quadro normativo, conceptual e doutrinário nacional que regula o emprego das FFAA e FFS e internacional que o influencia. Posteriormente, aborda-se o contexto de emprego típico das FFAA e das FFS em CRO e identificam-se desafios à efectiva implementação do conceito CA, bem como soluções que podem contribuir para o seu sucesso. O esforço final incide na caracterização da situação nacional e na análise do impacto que o conceito CA acarreta para as suas forças, ponderando factores como os traços da lusitanidade e a experiência acumulada nos últimos cinquenta anos. O trabalho termina com a apresentação das principais conclusões da investigação.



1. Conceito *Comprehensive Approach*

Segundo Jakobsen, foi a Dinamarca que introduziu, em 2004, o tema da CA na Agenda da OTAN (Jakobsen, 2008:7). Os esforços deste país para sensibilizar os principais actores internacionais relativamente ao assunto prosseguiram, entre outras iniciativas, com a realização do seminário “*Concerted Planning and Action of Civil and Military Activities in International Operations*”, em 2005, em Copenhaga (Fischer e Christensen, 2005). Paralelamente, no seu célebre discurso à Assembleia Geral “*In larger Freedom*”, realizado após a Cimeira do Milénio, o Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, propunha a criação de uma *Peacebuilding Commission* inter-governamental, destinada a operacionalizar uma CA (Annan, 2005:§114-§119). Jakobsen (2008:7) afirma que, após negociações difíceis no seio da OTAN⁶, a iniciativa Dinamarquesa culminou com o endosso da ideia pela Aliança, na Cimeira de Riga, em Novembro de 2006. De facto, na declaração final é possível ler-se: “*Experience [...] demonstrates that today’s challenges require a comprehensive approach by the international community involving a wide spectrum of civil and military instruments, while fully respecting mandates and autonomy of decisions of all actors [...]. To that end, [...] we have tasked the Council to develop pragmatic proposals [...] to improve [...] cooperation at all levels with partners, the UN and other relevant international organisations, Non-Governmental Organisations and local actors in the planning and conduct of ongoing and future operations wherever appropriate. These proposals should take into account emerging lessons learned and consider flexible options for the adjustment of NATO military and political planning procedures with a view to enhancing civil-military interface*” (OTAN, 2006:§10).

Estes foram os primeiros passos de um processo que é reconhecido como um esforço de longa duração (OTAN, 2011b), que tem sido reiteradamente avocado pela liderança da Aliança, por exemplo, na Cimeira de Bucareste (OTAN, 2008:§11) e, mais recentemente, no novo Conceito Estratégico (OTAN, 2010a:§20-§25).

O termo CA surge como uma designação nova para um problema antigo, que foi tratado por muitos autores ao longo da história, e que se prende com a necessidade de, na procura da Paz, articular a Defesa com outros sectores do Estado, como sejam, a

⁶ Todos os membros concordam com a necessidade da CA para ganhar a paz em CRO, mas o papel da OTAN não é consensual. Desde 2005, a França impõe que a OTAN não desenvolva capacidades civis e que disponibilize apenas capacidades militares à comunidade internacional. “[Sarkozy] quer que a OTAN continue a ser uma ‘organização de defesa de natureza militar’ centrada na segurança da Europa, e [opõe-se] a que a OTAN se torne uma organização global ‘na franja de actividades militares, humanitárias e de polícia’, [que compita] com a ONU e a UE” (Jakobsen, 2008:11).



Diplomacia e o Desenvolvimento. Beaufre, por exemplo, cunhou o termo “Estratégia Total”, que viria a ser associado à acção do Governo da África do Sul que, devido às sublevações no Soweto, em 1976, desenvolveu diversas acções, internas e externas, para controlar e manipular social e politicamente a situação do país, agindo a diversos níveis civis e militares (Hanlon, 1986:9,59). Mas, como afirma (Abegglen, -), o principal mérito de Beaufre nesta formulação, foi fazer convergir, num modelo conciso, os principais conceitos de pensadores como Antoine Jomini, Clausewitz, Foch, Liddell Hart ou Raymond Aron.

Também o tipo de abordagens e métodos que são apontados no quadro da CA, apesar de actualizados para a realidade presente⁷, não são verdadeiramente inovadores. É fácil encontrar paralelos entre os princípios da CA e da prática contra-subversiva, desenvolvida pelos militares e pelas autoridades portuguesas durante a Guerra de África, de 1961 a 1974. De salientar a publicação, em 1963, do guia *O Exército na Guerra Subversiva* (EME, 1963) que vertia, não só a experiência nacional, como depurava e transpunha para a realidade ultramarina lições aprendidas por ingleses, franceses e americanos em conflitos travados na África e na Ásia [(EME, 1963:(Vol.I)VII-XV), (Antunes et al., 2003)]. Tal paralelismo é referido em publicações OTAN, que reconhecem que os princípios gerais desenvolvidos nas campanhas de contra-insurgência coloniais para combater actividades irregulares⁸ têm resistido ao teste do tempo e que, apesar de estes princípios deverem ser adaptados ao contexto e à circunstância, a definição da OTAN para contra-insurgência (COIN)⁹, que remonta a 1973, intersecta e prenuncia uma CA (JAPCC, 2008:3-4).

Ao longo do presente capítulo é feito o enquadramento do conceito CA e estabelecida a sua relação com outros conceitos, é delimitada a investigação a realizar no âmbito do presente TII e são enunciadas as questões a explorar e hipóteses a validar.

⁷ Onde oportunidades relacionadas com exponenciais progressos tecnológicos ficam ensombradas pela “relação mortal entre tecnologia e terror” (GOE, 2010).

⁸ I.e., reconhecimento da natureza política dos problemas e correspondente primazia civil, necessidade de compromissos civis-militares integrados de longo prazo, importância das operações de *intelligence* e de informação, necessidade de separar insurgentes e população, de neutralizar rebeldes através de respostas militares adequadas e proporcionais, de reformas políticas e de desenvolvimento sócio-económico de longo prazo para eliminar as causas dos problemas (JAPCC, 2008:3)

⁹ “conjunto de acções militares, paramilitares, políticas, económicas, psicológicas e cívicas tomadas para derrotar a insurgência” (AAP-6, 2010:2-C-17-18)

a. Comprehensive Approach. Que tipo de conceito?

Ao abordar um tema relativo ao conceito *Comprehensive Approach*, importa esclarecer como se pode interpretar o termo “conceito” neste contexto. Rapidamente se pode concluir que não é um conceito tradicional, enquadrável nos princípios da disciplina *Concept Development and Experimentation* (CD&E), enunciados, por exemplo, nas obras do *Command and Control Research Program* [e.g., (Alberts e Hayes, 2005) e (Kass, 2006)] ou no GUIDEx (TTCP, 2006), segundo os quais um conceito tem associadas hipóteses, que podem ser validadas se for estabelecido nexos entre a manipulação de uma variável independente e a produção de um efeito. Para perceber que a CA não é passível de ser tratada pela CD&E, basta atentar que a experimentação da CA, como um todo, enferma virtualmente de todas as 21 ameaças que comprometem a realização de experimentação em defesa, identificadas no GUIDEx (TTCP, 2006) e sintetizadas em (Kass, 2006:157-176). A questão prende-se, essencialmente, com a complexidade da gestão de crises (GC), devido à multi-dimensionalidade da sociedade humana, que é ilustrada na Figura 1.

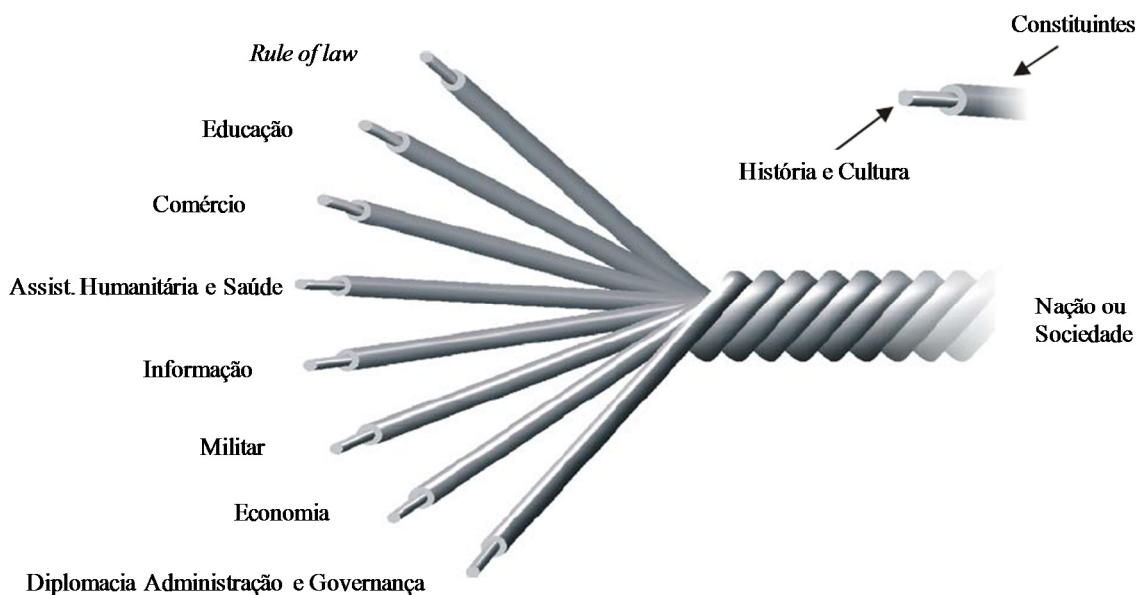


Figura 1- Constituintes da Sociedade, adaptado de (JDCC, 2006:1-4)

Como se pode entender, então, o “conceito” CA? Alguns autores vêem a CA como uma “filosofia” [e.g., (Wendling, 2010), (Drent e Zandee, 2010) e (Vaz, 2010)]. Uma outra visão é que a CA constitui um quadro conceptual de alto nível (geralmente designado “*capstone concept*”), onde se enquadra o desenvolvimento de novos conceitos, doutrina, processos de planeamento, educação e treino (JDCC, 2006:1-1). Na realidade, tem sido esta a abordagem utilizada em diversas iniciativas internacionais, onde se destaca a



Multinational Experiment (MNE)¹⁰. É também a linha adoptada pela OTAN, que, no âmbito da CA, tem em preparação, entre outros, o *NATO Capstone Concept for the Military Contribution to Countering Hybrid Threats*, cujo desenvolvimento foi suscitado pela necessidade de incrementar a interacção civil-militar, as parcerias e a cooperação além-fronteiras (Bi-SC, 2010a:2).

A questão anteriormente colocada merece também alguma clarificação quanto ao âmbito do que está abrangido no conceito CA. Apesar de, frequentemente, os termos “*Comprehensive Approach*”, “*Whole-of-Government Approach*” (WGA) e “*Inter-Agency*” (IA) parecem ser usados como sinónimos, existem algumas diferenças quanto ao nível e aos actores envolvidos. O termo WGA refere-se a acções integradas, essencialmente ao nível político, desenvolvidas internamente num dado país, destinadas a harmonizar os esforços nacionais para um uso mais racional dos recursos mobilizados por um colectivo de entidades governamentais para alcançar objectivos nacionais (i.e., é a contraparte nacional da CA) [(OCDE, 2006),(Coning e Friis, 2008:4),(Wendling, 2010:24),(Koskela, 2008:7)]. Um exemplo nacional de WGA é a implementação da Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento (CM, 2009). O termo IA refere-se à colaboração e cooperação entre dois ou mais órgãos independentes que, no contexto da GC, podem ser militares, organizações governamentais (OG), OI, ONG ou entidades da *Host Nation*¹¹ (HN), sendo, talvez, o termo que mais se associa com a CA (Coning e Friis, 2008:4). De notar, no entanto, que o termo IA pode ser usado em contextos diferentes do da CA - um exemplo é o da articulação FFAA-FFS no combate a ameaças terroristas ou ao crime organizado (Palma, 2010). Como se viu, a CA refere-se à cooperação internacional de actores de diferentes áreas. Isto suscita questões ao nível da autoridade e da convergência de objectivos, já que, ao invés do que se passa no âmbito da WGA, as iniciativas de cooperação são voluntárias, podendo não existir qualquer vínculo institucional entre as partes. A publicação americana *Stability Operations* faz uma distinção sugestiva entre os dois termos: “*Ao contrário da abordagem Whole-of-Government, que visa uma real integração inter-agência dirigida [a alavancar capacidades de actores díspares envolvidos, para atingir amplas metas de transformação de conflitos e alcançar uma paz sustentável], a Comprehensive Approach requer um esforço mais subtil e cooperativo. Numa*

¹⁰ Campanha de experimentação, liderada pelo *US Joint Forces Command* (USJFCOM), que envolve a comunidade militar internacional, a comunidade inter-agência de diversos países e organizações internacionais (e.g., OTAN, ONU e UE).

¹¹ Ver Anexo A



Comprehensive Approach, os actores não são obrigados a trabalhar em conjunto para um objectivo comum. Em vez disso, eles participam com base no entendimento e apreciação comuns do que essa meta representa. Alcançar o end-state é no melhor interesse dos actores participantes; os actores reconhecem que tal facto desenvolve os laços que permitem alcançar a unidade de esforço. Alguns grupos, como sejam as ONG, devem manter independência de acção. Conciliar tal independência com as exigências da missão coloca desafios [...] que devem ser considerados ao longo de todo o processo das operações” (FM 3-07, 2003:1-5).

Não obstante estas destrições, importa realçar que, apesar de, eventualmente, se terem de salvaguardar diferenças no contexto de aplicação dos termos CA, WGA e IA, a maioria dos princípios e práticas subjacentes às intervenções que lhes estão associadas são comuns e que a maioria das ferramentas, lições aprendidas e boas práticas aplicáveis a uma destas variantes de cooperação é directamente transponível para as restantes.

b. *Comprehensive Approach*. Características, objectivos e contexto de aplicação

Até à presente data não foi estabelecida uma definição oficial para CA. Pese embora seja possível encontrar formulações que podem ser úteis para entender o quadro em que o conceito é usado internacionalmente, ajudando a fixar o âmbito do presente TII.

A definição proposta pelo *NATO Allied Rapid Reaction Corps* é “a CA é a geração e aplicação trans-governamental de serviços, perícias, estruturas e recursos de segurança, governação e desenvolvimento, ao longo do tempo e da distância, em parceria com host nations, host regions, governos aliados e parceiros e instituições parceiras, tanto governamentais como não-governamentais” (Lindley-French et al., 2010:2).

Wendling refere haver, na União Europeia (UE), algum consenso num enunciado que identifica dimensões a abarcar e aponta a necessidade de processos colaborativos: “[A CA] implica a busca de uma metodologia que visa princípios comumente entendidos e processos colaborativos que aumentem a probabilidade de resultados favoráveis e duradouros dos compromissos internacionais, nas dimensões política, diplomática, segurança, económica, desenvolvimento, rule-of-law e direitos humanos, em busca de um objectivo comum, tanto dentro como fora da UE” (Wendling, 2010:27).

Normalmente, o termo CA é usado em sentido lato. No seio da MNE assumiu-se que o termo seria usado para descrever o vasto âmbito de acções desenvolvidas, de forma coordenada e colaborativa com uma HN, por OG civis, nacionais e multinacionais e, por forças militares, OI, ONG e do sector privado para conseguir uma maior harmonização na



análise, planeamento, gestão e avaliação das acções necessárias para prevenir, aliviar, mitigar e/ou resolver as condições que precipitam a crise (MNE5, 2009:6).

Segundo a (FM 3-07, 2003:1-5-1-6) a CA rege-se por quatro princípios base que são *acomodação* (das várias preocupações e contribuições com vista a prioritar a mobilização de recursos e a desconflitar actividades), *compreensão partilhada* (entre actores que contribuem com distintas disciplinas profissionais, técnicas e culturais, valores e percepções que, combinados, fornecem amplitude, profundidade e resiliência à avaliação, planeamento e execução), *base em propósitos* (esforço para um objectivo comum) e *cooperação* (esforço reforçado pela familiaridade, confiança e transparência institucionais).

O AJP-01(D), que é o documento enformador de toda a doutrina Aliada, refere que os desafios actuais exigem uma CA por parte da comunidade internacional, que deve ser “*possibilitada pela orquestração, coordenação e desconflituação dos instrumentos políticos e militares da OTAN com os outros instrumentos de poder*” (AJP-01(D), 2010:§0227). Afirma ainda que o sucesso do envolvimento da OTAN na CA para GC requer a acção complementar de três níveis: o político-estratégico (concentrado na criação de confiança e de compreensão mútua entre os actores internacionais); o operacional (cuja prioridade é cooperar com os actores internacionais no planeamento global das operações complexas que requeiram uma elevada interacção civil-militar); e o tático (onde os comandantes de força devem estar investidos de poderes para cooperarem e se coordenarem com as autoridades locais indígenas e com outros actores internacionais).

A visão do Bi-SC é que, nestes ambientes complexos, a condução de operações militares que contribuam para uma CA, exige uma compreensão dos domínios PMESII¹² ao nível estratégico-militar, que deve ser iniciada antes do eclodir da crise e mantida durante as CRO internacionais. Tal compreensão requer a interacção diária com actores internacionais não-OTAN, em níveis adequados à natureza do planeamento estratégico e operacional militar e à condução das operações (Bi-SC, 2010b:§23).

Em conformidade com este entendimento, pode concluir-se que ao conceito CA subjaz a noção de ser uma intervenção holística e articulada da comunidade internacional, dirigida a uma HN, envolvendo todos os instrumentos de poder¹³ dos diversos Estados, OI e/ou ONG, no quadro de uma CRO.

¹² Abreviatura de político, militar, económico, social, infraestruturas, informacional

¹³ Para a OTAN os quatro instrumentos do poder são: militar, político, económico e civil (Bi-SC, 2010b:7-8)



c. Questão central, questões derivadas e hipóteses

Não obstante as FFAA e FFS portuguesas terem um vasto historial de emprego em missões destinadas à resolução de crises, com desempenhos de reconhecido mérito (XVIIIIGC, 2009), importa identificar se, à luz do conceito *Comprehensive Approach*, existem lacunas que obstem, no que é responsabilidade nacional, ao sucesso em alcançar a almejada unidade de esforço com os demais actores, tendo em vista maximizar a eficácia e a eficiência das iniciativas empreendidas.

Assim sendo, emerge a seguinte questão central: ***Qual o impacto que a adopção do conceito “Comprehensive Approach” acarreta para as Forças Armadas e Forças de Segurança portuguesas?***

Por forma a melhor caracterizar a problemática relacionada com esta questão central, e tendo em conta os objectivos estabelecidos para a investigação, deduziram-se as seguintes três questões derivadas (QD):

QD1 – É adequado que, nas Forças Armadas e Forças de Segurança portuguesas, se adopte o conceito *Comprehensive Approach*?

QD2 – Que contextos de emprego poderão ser considerados para as Forças Armadas e para as Forças de Segurança no âmbito do conceito *Comprehensive Approach*?

QD3 – Que limitações e obstáculos se colocam à efectiva adopção do conceito *Comprehensive Approach*?

Relativamente a cada uma das questões derivadas, formulam-se as seguintes hipóteses (H), a validar durante o trabalho de investigação:

H1 – A adopção dos princípios inerentes ao conceito *Comprehensive Approach* é fundamental para alcançar a unidade de esforço requerida para a resolução de crises, tanto civis como militares.

H2 – As Forças Armadas são empregues, principalmente, em situações de gestão de crise militar para criar as condições de segurança que permitam, após a estabilização, intervenções de actores civis e militares, orientadas para a reconstrução, reforma e desenvolvimento. As Forças de Segurança são empregues, prioritariamente, em situações de gestão de crise civil. Na gestão de crises civil as Forças Armadas poderão ser chamadas a colmatar limitações de capacidades dos actores civis, ou para actuar em seu apoio.

H3 – A efectiva adopção do conceito *Comprehensive Approach* é afectada por barreiras de relacionamento entre organizações e por lacunas no espectro de capacidades, que afectam as forças e cujo colmatar potenciará o seu mais eficaz emprego em situações de resposta a crises.



2. Adequabilidade da adopção do conceito CA pelas FFAA/FFS

O presente capítulo analisa o enquadramento normativo, no sentido de aferir sobre a adequabilidade da adopção do conceito CA pelas FFAA/FFS portuguesas. A análise debruça-se primeiramente no enquadramento internacional uma vez que a temática teve origem externa e a sua incorporação no normativo nacional tem sido gradual. Deste modo, são apresentadas as principais referências conceptuais e estratégicas que, em matéria de CA, norteiam as OI com papel relevante no âmbito das CRO, a que Portugal pertence e para as quais contribui com forças (designadamente, ONU, OTAN e UE). Segue-se a apresentação dos referenciais normativos nacionais enquadrantes do emprego das FFAA/FFS em CRO e uma breve síntese conclusiva.

a. Organizações Internacionais

(1) Organização das Nações Unidas

Após mais de seis décadas de intervenções, as operações de apoio à paz da ONU transformaram-se numa das principais ferramentas de GC da comunidade internacional para responder às ameaças à paz e segurança. Na última década as operações tornaram-se mais complexas e a quantidade de pessoal civil, militar e policial atingiu níveis sem precedentes, evoluindo da simples monitorização do cessar-fogo, para operações multi-dimensionais com objectivos de facilitação do processo político e de estabilização pós-conflito, que incluem a desminagem, o desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) de combatentes, a reforma do sector da segurança (RSS) e actividades relacionadas com o *rule-of-law*, a protecção e promoção dos direitos humanos, a assistência eleitoral e o apoio à restauração e extensão da autoridade do Estado (DPKO, 2008:7).

A terminologia correspondente a CA utilizada na ONU é “*Integrated Approach*” (Coning, 2008:3). As orientações emanadas pelo Secretário-Geral sobre esta matéria afirmam que “*A recuperação bem sucedida de conflitos requer uma ampla gama de actores, incluindo autoridades nacionais e população local, num esforço de construção da paz de longo prazo. O racional para a integração das actividades realizadas pela ONU é apoiar os países nesta transição do conflito para a paz sustentável. Como tal, a presença da ONU deve ser baseada numa compreensão clara e partilhada das prioridades e na vontade de todos os actores contribuírem para a prossecução de objectivos comuns. [...] Integração é o princípio orientador para a concepção e implementação de operações complexas da ONU em situações de pós-conflito para interligar as diferentes dimensões da construção da paz (aspectos políticos, de desenvolvimento, humanitários, de direitos*



humanos, rule-of-law, sociais e de segurança) numa estratégia de apoio coerente. Uma missão integrada baseia-se num plano estratégico comum e num entendimento partilhado sobre as prioridades e os tipos de programas de intervenção que necessitam ser empreendidos nos vários estágios do processo de recuperação” (ONU, 2006a:1-2).

O documento que estabelece o *Capstone Concept* para as Operações de Manutenção de Paz da ONU (DPKO, 2008) salienta que a capacidade da comunidade internacional para combinar eficazmente as actividades necessárias para a construção da paz é limitada havendo falhas críticas na capacidade de resposta internacional às crises que ameaçam a paz e a segurança. Como a ONU não dispõe de forças próprias para realizar estas operações, é a contribuição voluntária de FFAA/FFS dos Estados-membros que, com base num mandato do Conselho de Segurança, permite criar as condições de segurança necessárias para a implementação das restantes actividades enunciadas.

(2) Organização do Tratado do Atlântico Norte

Após o fim da Guerra Fria, a OTAN continuou a desempenhar o seu papel como fonte de estabilidade, num mundo que permaneceu incerto e imprevisível, onde emergem novas ameaças que requerem intervenções operacionais complexas, a rapidez da resposta é vital e a versatilidade crítica (GOE, 2010:5).

Na Cimeira de Lisboa, em Novembro de 2010, foi adoptado o novo Conceito Estratégico da OTAN (OTAN, 2010a), que inclui o compromisso da Aliança na prevenção de crises, gestão de conflitos e estabilização de situações pós-conflito, trabalhando estreitamente com parceiros internacionais, em particular com a ONU e a UE. Neste conceito a GC é afirmada como tarefa fundamental, sendo declarado que “*A OTAN tem um conjunto único e robusto de capacidades políticas e militares para lidar com o espectro de crises - antes, durante e após os conflitos. A OTAN contribuirá activamente para empregar uma combinação adequada de instrumentos políticos e militares para ajudar a gerir crises em desenvolvimento, com potencial para afectar a segurança da Aliança, antes destas se transformarem em conflitos; para parar os conflitos em curso, quando afectam a segurança da Aliança; e para ajudar a consolidar a estabilidade em situações pós-conflito, quando tal contribuir para a segurança Euro-Atlântica*”.

Estas ideias-chave são expandidas na secção “Segurança, por intermédio da Gestão de Crises” do Conceito Estratégico (ver Anexo B), salientando-se o compromisso com a CA: “*As lições aprendidas com as operações da OTAN, em particular no Afeganistão e nos Balcãs Ocidentais, tornaram claro que, para uma gestão de crises eficaz, é necessária*



uma comprehensive approach política, civil e militar. A Aliança participará activamente com outros actores internacionais antes, durante e depois das crises para incentivar a análise, planeamento e condução colaborativa de actividades no terreno, a fim de maximizar a coerência e a eficácia do esforço internacional global” (OTAN, 2010a:§21).

O abraçar da CA no novo conceito tem sido acompanhado por um encadeado de outras alterações, como sejam, a revisão das orientações políticas relativas ao uso de forças Aliadas em operações, a entrada em vigor de novas versões de documentos doutrinários fundamentais (e.g., AJP-01(D) e AJP-3.4(A)), a adopção de novos processos e sistemas de GC (e.g., *NATO Crisis Management Process* e *NATO Crisis Response System* (NCRS)), de novos conceitos (e.g., *Civil-Military Interaction* (CMI), *Knowledge Development* e *Assessment*) ou de um novo processo de planeamento operacional através da *Comprehensive Operations Planning Directive* (COPD). De referir que estas inovações são fruto do trabalho de múltiplos grupos de trabalho, que combinaram o desenvolvimento de conceitos com a análise de lições aprendidas e boas práticas, e com a realização de testes a processos, procedimentos e estruturas através de numerosa actividade de experimentação, para que contribuíssem, entre outros, projectos realizados no âmbito das campanhas MNE4, MNE5 e MNE6 (Bi-SC, 2010b:1-2).

(3) União Europeia

O Conselho Europeu aprovou, em Dezembro de 2003, a Estratégia Europeia em Matéria de Segurança (EES) que estabelece princípios e define objectivos para a promoção dos interesses da UE em matéria de segurança (CUE, 2003a) e criou, no mesmo ano, a *Civil-Military Coordination* (CMCO), que é a ferramenta de coordenação dos actores envolvidos no planeamento e implementação de uma CRO da UE (CUE, 2003b:2).

Em 2008, um relatório sobre a execução da EES (CUE, 2008a) reafirma a determinação da UE contribuir, em matéria de segurança, para a renovação da ordem multilateral, actuando em consonância com os objectivos da ONU, em colaboração com os EUA e demais parceiros mundiais e aprofundando a parceria com a OTAN, em benefício de uma melhor cooperação na GC. Reconhece que, apesar dos progressos registados, a execução da EES é uma obra inacabada que carece de mais capacidade, coerência e acção (CUE, 2008a:1-2). Identifica como factores perturbadores do desenvolvimento e conducentes a conflitos, os problemas de saúde pública, de direitos humanos, a exploração feroz dos recursos naturais e a fragilidade dos Estados (CUE, 2008a:8). Perspectivando uma actuação mais efectiva da UE, aponta a necessidade de uma utilização coerente dos



seus instrumentos políticos, diplomáticos, de desenvolvimento, humanitários, de resposta a crises, de cooperação económica e comercial e de gestão de crises civil (GCC) e gestão de crises militar (GCM), em parceria com a sociedade civil e as ONG (CUE, 2008a:8).

É neste contexto, e em resposta a um compromisso assumido pelos Estados-membros, que foram formuladas estratégias nacionais orientadas para a disponibilização de peritos e meios de apoio para a realização de missões civis e militares.

Complementarmente, a Declaração sobre o Reforço de Capacidades (CUE, 2008b) estabelece prioridades para o desenvolvimento de capacidades civis e militares, sendo dada particular ênfase à necessidade de prosseguir, através da *European Defence Agency* (EDA), com o plano de desenvolvimento de capacidades militares, onde estão definidas linhas de acção prioritárias, relacionadas com o transporte aéreo estratégico, helicópteros, equipamentos espaciais, protecção de forças, vigilância marítima e interoperabilidade. As conclusões da reunião do Conselho de 17 de Novembro de 2009, sublinham a importância da CA da UE para a GC e a necessidade de identificar possíveis sinergias entre capacidades civis e militares (CUE, 2009). O valor acrescentado e os benefícios desta abordagem, resultantes do duplo uso de capacidades foram discutidos pelos mais altos dignitários da UE na conferência anual da EDA de 2010 (EDA, 2010). Uma vez que as capacidades ainda aguardam desenvolvimento, as prioridades persistem e têm sido reafirmadas nas conclusões das reuniões do Conselho - e.g., (CUE, 2011).

b. Enquadramento Político-Legislativo Nacional

O papel do emprego das FFAA/FFS em CRO e no apoio ao desenvolvimento está enquadrado pela legislação nacional, pelos documentos que definem as políticas e estratégias nacionais nesta matéria, e em directivas sectoriais, como se passa a descrever de uma forma breve, começando pelas FFAA.

A Constituição da República Portuguesa, estatui que: *“Incumbe às Forças Armadas, nos termos da lei, satisfazer os compromissos internacionais do Estado Português no âmbito militar e participar em missões humanitárias e de paz assumidas pelas organizações internacionais de que Portugal faça parte”* (AR, 2005:art.275.º).

A Lei de Defesa Nacional (LDN) afirma que a defesa nacional assegura *“o cumprimento dos compromissos internacionais do Estado no domínio militar, de acordo com o interesse nacional”* (AR, 2009:art.1.º n.º2). O Conceito Estratégico de Defesa Nacional está imbuído do mesmo espírito, relevando o papel das FFAA no plano da segurança cooperativa, as principais ameaças, o sistema de alianças e OI, as missões e



capacidades das FFAA, os meios necessários e as políticas estruturantes (CM, 2003).

As orientações fundamentais da política de defesa nacional são definidas no programa do Governo (AR, 2009:art.6.º). O Programa do XVIII Governo Constitucional (XVIII GC, 2009) estabelece como um dos objectivos fundamentais para a defesa nacional, “*garantir a capacidade para projectar segurança no plano externo e cooperar no quadro dos sistemas de alianças em favor da segurança internacional e da Paz*”. Neste sentido, é afirmado o empenho no desenvolvimento da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e na construção da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). No respeitante à ONU, é afirmado o compromisso com os seus processos de apoio à paz, de reconstrução pós-conflito e de reconstituição de Estados falhados. No plano das missões, as intenções manifestadas são do envolvimento das FFAA, prioritariamente, em missões internacionais de natureza militar, num quadro de defesa colectiva da OTAN e da PCSD, e de apoio à política externa, designadamente, de GC, de natureza humanitária e de manutenção de paz, no quadro das OI que Portugal integra. Estabelece como intenção considerar a criação de unidades civis e militares de ajuda de emergência para reforçar, em coordenação com as ONG, a actuação portuguesa no contexto de crises humanitárias. É afirmado o imperativo político de modernizar equipamentos e infra-estruturas militares, adequando-os às necessidades e exigências das missões internacionais, e de garantir a sustentação do Orçamento da Defesa Nacional, no sentido de assegurar o cumprimento dos compromissos internacionais do Estado, designadamente no quadro da OTAN e da UE.

A Directiva Ministerial de Defesa, de 2010, destaca, no quadro da OTAN, as principais prioridades decorrentes da *Comprehensive Political Guidance* e, no quadro da UE, refere os importantes desafios decorrentes do Tratado de Lisboa (MDN, 2010:§3.b.2). Dá orientações para as relações externas de defesa e, numa perspectiva de WGA, discorre sobre o papel das componentes não-militares da defesa nacional (MDN, 2010:§4.).

Salienta-se ainda a Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento (ENSD), que afirma o papel fundamental da segurança para o desenvolvimento e a necessidade de, no quadro das CRO, se desenvolverem sinergias entre os vários actores no terreno, tendo em vista uma coordenação das intervenções que permita uma maior eficácia. A ENSD defende a CA através de missões que articulem desenvolvimento, segurança e oportunidades económicas, e afirma que desenvolvimento e segurança são duas faces da mesma moeda, já que uma não existe sem a outra. Para tal, afirma ser fundamental a coerência das políticas nos domínios da segurança e desenvolvimento, que devem articular os respectivos instrumentos e actividades (CM, 2009:5604). Quanto aos objectivos e



prioridades para a acção externa, a ENSD diz que os desafios de segurança não podem ser enfrentados com recurso apenas ao instrumento securitário, sendo necessária a utilização concertada de instrumentos políticos, económicos e sociais (CM, 2009:5605). Para o efeito, no plano de uma WGA nacional, propõe promover maior coerência e coordenação na acção externa do Estado, identificar instrumentos que permitam uma programação e acção mais integrada da cooperação externa, promover a sistematização das boas práticas e a partilha da informação no âmbito da segurança e desenvolvimento, potenciar o diálogo político com redes da sociedade civil detentoras de conhecimento útil (CM, 2009:5607). De notar, num dos objectivos dedicados ao aprofundamento da interacção com parceiros internacionais (ONU, OTAN, UE, OSCE e CPLP), a menção expressa ao conceito CA: “participar e acompanhar iniciativas no âmbito da NATO tendentes à implementação e ao aprofundamento do conceito de comprehensive approach, nas áreas e operações onde os interesses nacionais o determinem” (CM, 2009:5608).

O mesmo tipo de preocupação é expresso na Estratégia Portuguesa de Cooperação Multilateral (EPCM) que afirma que a complexidade da cooperação internacional para o desenvolvimento, impõe dinâmicas de coordenação, coerência e complementaridade entre os vários actores e domínios de intervenção, e que estas dinâmicas exigem um exercício de planeamento integrado, quer ao nível da cooperação, quer entre os vários domínios políticos da acção externa, dos quais destaca a diplomacia, o desenvolvimento e a defesa (IPAD, 2010:10-11). Apesar desta referência, a EPCM centra-se no envolvimento nacional para a prossecução dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, não abordando especificamente a temática da segurança. As orientações gerais nesta matéria constam da Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa (VECP), de 2006, que salienta a importância da Cooperação Técnico-Militar (CTM) e da Cooperação Técnico-Policial (CTP), pela sua contribuição para a RSS (MNE, 2006:20-21). Aliás, a EPCM considera a CTM uma mais-valia das FFAA nacionais no quadro das parcerias internacionais e, porque a CTM é uma iniciativa indutora de segurança, condição básica para o desenvolvimento, defende que deveria ser contabilizada na Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD)¹⁴ (MNE, 2006:21).

O papel do emprego das FFS em CRO e no apoio ao desenvolvimento está, igualmente, enquadrado pela legislação nacional e pelos documentos que definem as

¹⁴ Nos compromissos firmados no âmbito da OCDE, foi estabelecida a meta de 0,7% do PIB para APD, a atingir em 2015. Em 2009, o esforço nacional situava-se em 0,23% do PIB (OCDE, 2010:1)



estratégias nacionais nesta matéria. Para além da ENSD e da VECP, anteriormente abordadas, merece particular menção a Lei de Segurança Interna, que define, relativamente ao âmbito territorial: “*No quadro dos compromissos internacionais e das normas aplicáveis do direito internacional, as forças e os serviços de segurança podem actuar fora do [espaço sujeito aos poderes de jurisdição do Estado Português], em cooperação com organismos e serviços de Estados estrangeiros ou com organizações internacionais de que Portugal faça parte, tendo em vista, em especial, o aprofundamento do espaço de liberdade, segurança e justiça da União Europeia*” (AR, 2008:art.4.º n.º2).

c. Síntese Conclusiva

Nesta pequena amostra do normativo nacional e de algumas OI que Portugal integra, fica patente que a CA é um conceito que domina as preocupações relativas à eficácia das iniciativas desenvolvidas na GCC e GCM, uma vez que a complexidade enfrentada impõe dinâmicas de coordenação, coerência e complementaridade entre os vários actores. Desejavelmente, estas dinâmicas devem ser preparadas e estabelecidas antes do envolvimento em CRO. No entanto, há que estar preparado para que elas só sejam postas em marcha quando a intervenção está em curso, incluindo no processo os actores que estejam a operar ou converjam para o teatro de operações (TO) (e.g., OI, ONG).

Considerando que, no contexto das GCC e GCM:

- o emprego das FFAA/FFS deve estar alinhado com as orientações estratégicas nacionais e das OI de que Portugal faz parte (e.g., ONU, NATO e UE),
- o emprego das FFAA/FFS deve contribuir para maximizar a unidade de esforço no TO de uma CRO, e
- a CA constitui instrumento para a prossecução de tais objectivos,

pelo anteriormente discorrido, pode concluir-se que a adopção dos princípios inerentes ao conceito *Comprehensive Approach* é fundamental para o sucesso do emprego das FFAA/FFS na resolução de crises. Assim sendo, considera-se respondida a QD1 e validada a H1.



3. Contexto de emprego das FFAA/FFS no âmbito do conceito *Comprehensive Approach*

O presente capítulo faz um breve enquadramento introdutório, seguido de uma perspectiva sobre o emprego das FFAA e FFS em CRO, considerando a fase e o nível de intensidade dos conflitos, mas também o papel de força apoiada e força apoiante.

a. Breve enquadramento

O contexto de emprego das FFAA/FFS no âmbito do conceito CA é o de CRO. Estas operações têm sido descritas recentemente, nos fóruns da Aliança, como Operações Complexas (OC). Esta terminologia ainda não consta do glossário oficial da OTAN, no entanto, é utilizada em documentos oficiais da OTAN, como seja no *Counter-Insurgency Joint Operational Guideline* (OTAN, 2010b). Na doutrina americana, onde é usada a mesma linha terminológica, *operações de contingência complexas* são definidas como PSO de grande escala, conduzidas por actores militares e não-militares que combinam elementos das PSO com elementos de outros tipos de operações, como sejam, ajuda humanitária estrangeira, assistência à nação ou apoio à insurgência ou à COIN (JP 3-08, 2006:GL-6). Segundo Schnaubelt, no contexto da OTAN, as OC incluem PSO, COIN, estabilização e ajuda humanitária, cujo sucesso requer a aplicação da CA (NDC, 2010:12). Como se ilustra na Figura 2, as CRO situam-se, principalmente, na faixa central do espectro do conflito, prolongando-se para a banda da baixa conflitualidade. As crises militares, não sendo guerras convencionais, onde o nível de violência é máximo, podem decorrer num ambiente não-permissivo e envolver acções de combate com as características descritas, por exemplo, nos conceitos de guerra irregular (JCS, 2010) ou híbrida [(Mattis e Hoffman, 2005), (Bi-SC, 2010a)]. Estas operações envolvem um grau de violência muito superior ao que caracteriza as que ocorrem num ambiente permissivo, como sejam operações de *peacekeeping* (GCM) ou de assistência em catástrofes (GCC). A visão do conceito *Joint Urban Operations* americano (USJFCOM, 2007:3-4) é idêntica, caracterizando as operações de estabilização, segurança, transição e reconstrução (SSTRO) como podendo ser desenvolvidas em ambientes de conflito de média intensidade (e.g. guerra irregular/híbrida) e de baixa intensidade (e.g. assistência em catástrofes). É esta, também, a perspectiva do conceito para Operações de Manutenção de Paz, da ONU, que relaciona as operações de *peace making* e *peace enforcement* com um ambiente de conflito e, após um cessar-fogo, as operações de *peacekeeping*, estabilização, reconstrução e desenvolvimento com um ambiente de baixa conflitualidade (DPKO, 2008:17-30).

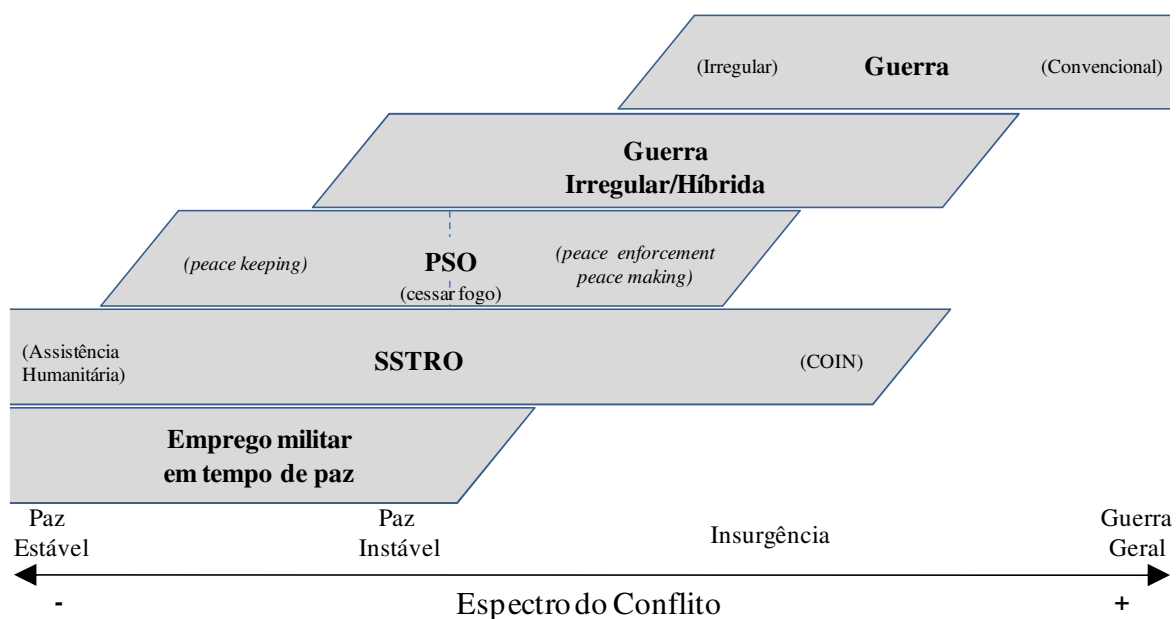


Figura 2 – O espectro dos conflitos, adaptado de (DPKO, 2008:19),(FM 3-0, 2008:2-5) e (USJFCOM, 2007:4)

O Tratado da UE (TUE, 2010:38-41) enquadra este tipo de CRO na PCSD, afirmando que esta política “garante à União uma capacidade operacional apoiada em meios civis e militares, que os pode empregar em missões no exterior a fim de assegurar a manutenção da paz, a prevenção de conflitos e o reforço da segurança internacional” (art. 42.º n.º1), missões¹⁵ que “incluem as acções conjuntas em matéria de desarmamento, as missões humanitárias e de evacuação, as missões de aconselhamento e assistência em matéria militar, as missões de prevenção de conflitos e de manutenção da paz, as missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo as missões de restabelecimento da paz e as operações de estabilização no termo dos conflitos.” (art. 43.º n.º1).

Uma outra perspectiva sobre o envolvimento das FFAA/FFS prende-se com o nível a que ocorre a interação civil-militar (estratégico, operacional ou tático). Segundo a publicação JP 3-57, a interação ao nível estratégico centra-se nas grandes questões globais ou regionais de longo prazo (e.g., reconstrução, desenvolvimento económico e estabilidade). Ao nível operacional, centra-se em questões imediatas ou de curto prazo (e.g. infra-estruturas de saúde, movimentação, alimentação e abrigo de deslocados, programas policiais e de segurança, consolidação da legitimidade do governo local, sincronização das operações dos comandantes táticos e coordenação, sincronização, e, onde possível, integração das actividades dos actores civis nas operações militares). Ao nível tático,

¹⁵ Designadas de Missões de Petersberg, pela UEO, e assumidas pela UE com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa e a extinção daquela organização.



envolve o apoio aos actores que operam localmente, a promoção, entre os locais, da legitimidade e eficácia da presença e das operações das forças destacadas, minimizando atritos entre militares e organizações civis no terreno, e inclui operações de segurança local, registo e movimentação de deslocados, gestão e atribuição de projectos, reconhecimento civil ou apoio de serviços básicos de saúde (JP3-57, 2008:ix).

b. Relação entre emprego das FFAA e FFS e tipos e fases do conflito

Apesar de não estar formalizada, a posição adoptada pelas autoridades militares portuguesas é que, na ausência de doutrina nacional, se assume como própria a doutrina OTAN¹⁶. Nesta conformidade, alguns dos documentos a considerar, tendo em vista o emprego das FFAA em CRO, são o AJP-3.4(A), de 2010, dedicado a esta matéria, e o AJP-3.4.1, de 2001, sobre PSO. A versão “A”, recentemente ratificada, do AJP-3.4 introduz alterações substanciais em relação à versão anterior (AJP-3.4, 2005), sendo perceptível que esta evolução está fortemente associada à introdução do conceito CA, contemplando, por exemplo, alterações na caracterização do ambiente operacional (e.g., inclusão de referência a ameaças irregulares e COIN), das actividades previstas para CRO (e.g., estabilização e reconstrução), mas também na lista de princípios merecedores de particular atenção e nos considerandos a eles associados. No AJP-3.4(A) é referido que as CRO incluem operações de apoio (associadas a agências civis) e operações de apoio à paz, contra ameaças irregulares e de combate. As operações lideradas pela OTAN, podem incluir, mas não ficam limitadas, a operações de extracção, apoio a operações de assistência humanitária e a catástrofes, busca e salvamento (SAR), evacuação de não-combatentes, imposição da liberdade de navegação e sobrevoo, imposição de sanções e embargos, apoio a actividades de estabilização e de reconstrução, *peace enforcement* e COIN (AJP-3.4(A), 2010:1-4).

Ao caracterizar as CRO, o AJP-3.4(A) afirma que, “*dependendo do end-state desejado, estas podem incluir actividades ofensivas, defensivas, de estabilização e de capacitação, podendo ser tão exigentes e intensas quanto as operações do Artigo 5.º, especialmente, durante a realização de operações de imposição*” (§0104). Em termos de postura, as forças terão de ter “*flexibilidade para fazer uma rápida transição, por exemplo, entre actividades ofensivas e de estabilização*” (§0105). Ao discutir os princípios no uso da força (§0202), não obstante a chamada de atenção para o dever da contenção e do uso judicioso da força, é afirmado que esta deve ser credível, assegurando capacidade de

¹⁶ Posição afirmada pelo MGen Faria de Menezes, Chefe da DIPLAEM/EMGFA, em palestra ministrada ao CPOG 2010/11, em 12 de Março de 2011.



dissuasão de actos hostis e liberdade de movimento. Ao abordar o planeamento, é afirmado que o “*instrumento militar da Aliança deve planear de forma abrangente com os relevantes instrumentos diplomáticos, económicos e de informação, e com outras partes relevantes, militares e civis, incluindo OI e ONG*” e, no âmbito de uma CA, “*a OTAN deve garantir que todas as entidades envolvidas tenham um entendimento comum sobre os objectivos e o end-state finais*”, o que requer “*uma cultura [...] que predisponha indivíduos e organizações a: trabalhar proactivamente, partilhar o seu conhecimento sobre as situações, planear e actuar com base nos resultados desejados a curto, médio e longo prazo e colaborar sempre que possível*” (§0203).

As PSO, porventura as CRO mais comuns, são caracterizadas no AJP-3.4.1, em termos das suas fases e das organizações envolvidas e respectivos tipos de intervenção. Esta caracterização é ampliada no Manual do NCRS que descreve uma PSO em 1+4 fases (NAC, 2010:1-B1-1-1-B1-2) (ver Figura 3):

Fase 0 - pré-fase onde evolui o ambiente que predispõe para o conflito, podendo incluir, convoluções sócio-económicas, étnicas, religiosas e mesmo violência;

Fase 1- Após um período estável, ocorrem eventos precipitantes que geram conflitualidade, suscitando a preocupação internacional. Governos e agências humanitárias podem mobilizar recursos para mitigar o sofrimento e promover o desenvolvimento. Caso a situação se deteriore mais, podem entrar em acção agências humanitárias de emergência, numa tentativa que a ajuda e o desenvolvimento de longo prazo produzam efeitos;

Fase 2 - após decisão da comunidade internacional que a crise não se resolve sem intervenção militar, é emitido um mandato e, através de uma projecção rápida, os militares edificam forças para estabilizar a situação de segurança. Apesar da missão militar ter prioridade, o planeamento e a condução das operações devem ser coordenados com as actividades de actores civis. Nesta fase podem ser projectadas Unidades Multinacionais Especializadas (MSU) e unidades da polícia civil (CIVPOL). Quando a situação de segurança estabiliza, existindo condições para que os actores civis façam progredir a operação no sentido do *end-state* e de uma paz auto-sustentável, os militares podem começar a retirar;

Fase 3 - Quando houver suficiente estabilidade e a CIVPOL puder lidar com a manutenção da lei e da ordem, a *Peace Support Force* principal pode retirar. Algumas MSU podem permanecer até ao final desta fase. Os actores civis continuam as suas actividades;

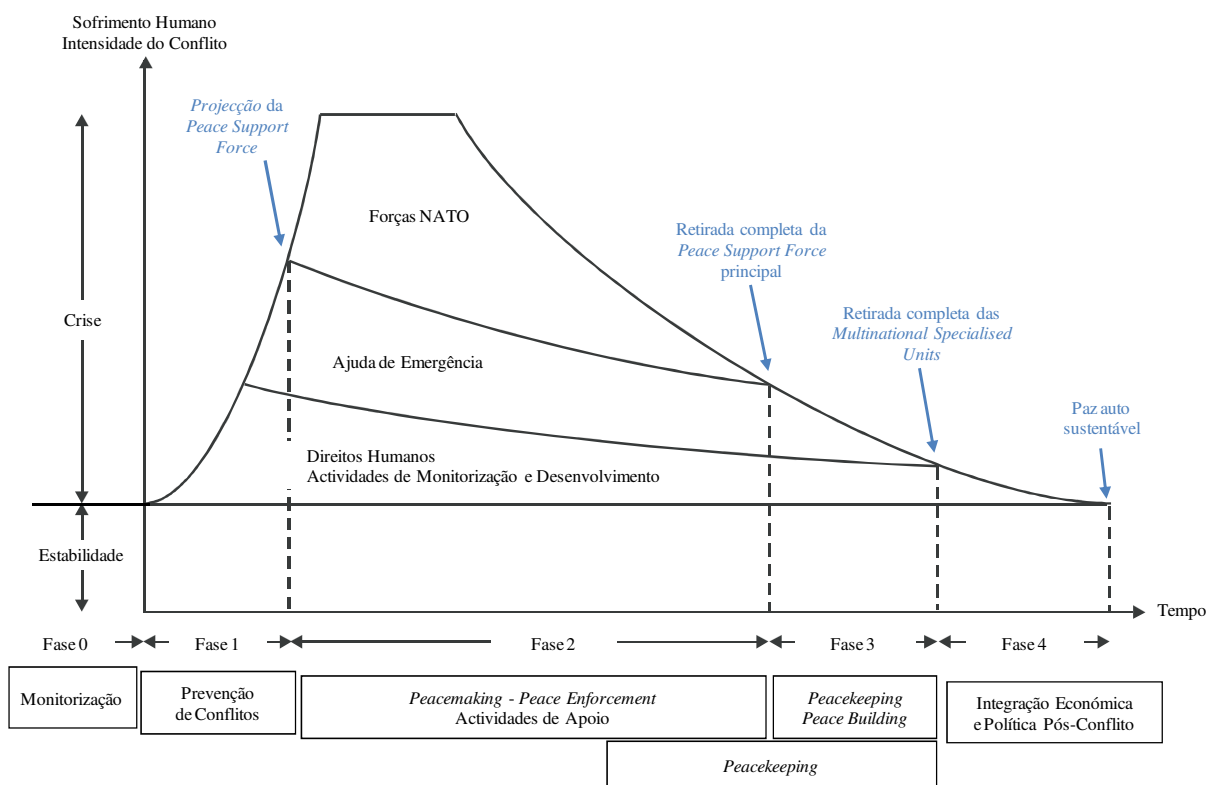


Figura 3 – Fases da crise numa PSO, adaptado de (NAC, 2010)

Fase 4 - A ajuda de emergência deixa de ser necessária e o *end-state* final da PSO é uma paz auto-sustentável que não requer qualquer esforço internacional especial para além da ajuda e assistência ao desenvolvimento normais.

Segundo (Koskela, 2008:7), a escala de tempo de um ciclo de GC (desde o eclodir do conflito até a HN ser autónoma) é da ordem da dezena de anos.

Por seu lado, o AJP-01(D) descreve a cooperação entre actores nas várias fases do conflito (AJP-01(D), 2010:2-13-2-14) referindo que, no início das CRO, a actividade militar visa restabelecer e manter a segurança, a fim de permitir a estabilização. Afirma que a transição do conflito para a estabilidade é extremamente importante e complexa, uma vez que o início das actividades das OI, ONG, autoridades indígenas e outros actores depende da permissividade do ambiente de segurança, onde se misturam oponentes convencionais e activistas irregulares, com motivações diversas. O AJP-01(D) refere que as PSO podem ser de *peacekeeping* (quando o ambiente é permissivo e o uso da força se limita à auto-defesa) ou de *peace enforcement* (quando a ameaça de ruptura é alta e as forças militares devem ser capazes de aplicar força coerciva credível, mas imparcial, para implementar as disposições do acordo de paz). Refere ainda que as actividades de *peacekeeping* podem incluir interposição e protecção, gestão interina de alguns domínios da administração civil



e assistência humanitária. Prevê ainda que as forças OTAN se envolvam noutras actividades que podem incluir RSS, capacitação, governo provisório, restauração de serviços essenciais e cooperação militar.

A doutrina e os conceitos desenvolvidos pela OTAN e por alguns dos seus mais importantes Aliados estão alinhadas. O Anexo C contém uma lista ilustrativa de referências relacionadas com CA, provenientes de países anglófonos (Tabela C.1).

Para complementar a perspectiva dada sobre o papel das FFS na fase de estabilização, considera-se a menção às *Stability Police Unit* (SPU), feita pelo *Center of Excellence for Stability Police Units*. Segundo esta entidade, o termo SPU refere-se genericamente a um “*elemento armado robusto de policiamento*”, cujas missões incluem a ordem pública, as ameaças à paz, vigilância e recolha de informações criminais, segurança estática a edifícios sensíveis, segurança móvel a áreas sensíveis, protecção VIP e serviços de escolta, detenções de alto risco, combate ao terrorismo e COIN, reconhecimento e remoção de barricadas, buscas domiciliárias e a veículos, segurança de eleições e treino de FFS locais (CoESPU, 2005). Esta fonte afirma que tais tarefas exigem uma actuação disciplinada de forças bem treinadas, com uma estrutura de comando formal e capacidade de uso graduado de força (letal e não-letal). Defende que as FFS com estatuto militar, de tipo “gendarmerie”, têm o perfil mais adequado, apesar de não haver acordo internacional sobre os critérios de elegibilidade de unidades para SPU (polícias sem estatuto militar já foram utilizadas com sucesso). Complementarmente, considerando as questões de comando, defende a vantagem do emprego de FFS com estatuto militar sempre que for possível que as SPU fiquem subordinadas a cadeias de comando militares, já que as Unidades Policiais ficam sempre subordinadas a cadeias de comando de CIVPOL. Segundo esta entidade, a designação dada às SPU varia com as OI: a ONU refere-as como *Formed Police Units* (FPU), a OTAN como MSU, já a UE criou as *Integrated Police Units* (IPU) (CoESPU, 2005:3-4).

Deve referir-se que entre os objectivos do *Civilian Headline Goal 2010*, documento de referência para o planeamento de capacidades civis da UE, consta o desenvolvimento de capacidades de resposta rápida que incluem elementos de polícia rapidamente projectáveis, como sejam as IPU e FPU (CUE, 2007).

Conciliando o que acima foi dito sobre MSU/SPU e CIVPOL, não obstante as FFS serem vistas como um instrumento da GCC, pode concluir-se que estas forças podem ser empregues em CRO, mesmo na Fase 2, em ambientes pouco permissivos. No entanto, as MSU estão normalmente subordinadas a um comando militar, enquanto que a CIVPOL



tem subordinação civil.

As Fases 3 e 4 das PSO são dedicadas a actividades de reconstrução, reforma das instituições e transição, ganhando relevo as missões civis (e.g. missões de polícia, *rule-of-law*, administração civil, protecção civil, RSS e de observação). A RSS, por exemplo, está associada à capacitação e transição do poder para as instituições da HN, envolvendo actores dos sectores da segurança interna e da justiça (pertencentes a OG, ONG ou à sociedade civil), com vista ao desenvolvimento das FFS, dos serviços de informações, dos sistemas judicial e prisional, e envolvendo actores do sector da defesa, para o desenvolvimento das FFAA e para DDR [(Meharg et al., 2010:9-14),(CUE, 2005a),(OCDE, 2005)]. Deste modo, a participação das FFAA nas CRO pode prolongar-se no tempo, não só através de actividades de RSS, mas também de ajuda à reconstrução e ao desenvolvimento, por exemplo, contribuindo com as suas capacidades de engenharia, ou integrando *Provincial Reconstruction Teams* (PRT)¹⁷. De notar que, neste caso, o contributo militar passa a ser em apoio da componente civil e a quantidade de recursos envolvidos é muito menor que os empenhados na Fase 2.

Uma nota final sobre o emprego das FFAA/FFS em operações internacionais de apoio a catástrofes. Este tipo de CRO compete à GCC, sendo natural o envolvimento de FFS, contribuindo para o restabelecimento da ordem pública e com outras valências de que disponham (e.g., forenses, cinotécnicas). Particularmente em grandes catástrofes, atendendo às suas capacidades e elevada prontidão, as FFAA podem prestar apoio à componente civil, colmatando as suas falhas (e.g., transporte, logística, sanitária, protecção civil, SAR, segurança). O emprego de qualquer das capacidades referidas coloca desafios complexos e suscita questões que requerem análise e tratamento especializados, que não se inserem neste trabalho. Não obstante, para ilustrar este tipo de trabalhos, pode referir-se o relatório do *Joint Analysis and Lessons Learned Centre* sobre a interacção civil-militar médica, que descreve os enquadramentos internacionais aplicáveis aos diferentes níveis de conflito (*Oslo Guidelines* (UNOCHA, 2007), em situações estabilizadas, *MCDA Guidelines* (UNOCHA, 2003), em situações de crise violenta, e Convenções de Genebra e protocolos adicionais, em situações de combate), aborda a capacidade da OTAN prestar apoio médico no quadro da assistência humanitária e da reconstrução e desenvolvimento e discute a necessidade de uma CA médica que assegure a eficácia na interacção dos actores militares com população, instituições e prestadores civis de assistência humanitária

¹⁷ Ver, por exemplo, (CALL, 2011)



(JALLC, 2010).

c. Síntese Conclusiva

O contexto de emprego das FFAA/FFS no âmbito do conceito CA é o de CRO. Com base nas referências doutrinárias mais recentes, actualizadas para fazer reflectir a CA, analisou-se o tipo de emprego que é descrito, para as FFAA e para as FFS, considerando as diversas fases das PSO e a permissividade do ambiente. Fruto desta análise concluiu-se que, quando eclode um conflito, o mecanismo activado é o de GCM, que mobiliza forças destinadas a restabelecer e manter a segurança, a fim de permitir a estabilização e o retomar da actividade dos actores civis. Durante a fase de conflito, para apoiar o esforço de estabilização, podem ser deslocadas forças policiais, com e sem estatuto militar, as primeiras geralmente integradas na cadeia de comando militar e as segundas subordinadas a uma cadeia de comando civil. Quando a situação está estabilizada procede-se à retirada progressiva das forças militares, ganhando primazia os mecanismos de GCC, que conduzem actividades de reconstrução, reforma e apoio ao desenvolvimento. Na GCC, as FFAA podem ser chamadas a participar prestando apoio em áreas específicas do sector da defesa, ou colmatando lacunas das capacidades civis. Assim, considera-se respondida a QD2 e validada a H2.



4. Desafios à implementação da CA e possíveis soluções

A CA constitui um quadro conceptual holístico onde se identificam questões particulares que afectam a eficácia dos esforços de GC. Apesar da miríade de iniciativas relacionadas com a CA, persiste a percepção de que muito há a fazer. Como é afirmado no relatório de 2010 do Centro de Estudos de Segurança suíço, a GC é um instrumento indispensável para assegurar a paz e a estabilidade que continua a ter uma elevada procura, no entanto, padece de três crises: *“Primeiro, não há suficiente vontade política para formular uma visão estratégica sobre como lidar com os conflitos violentos num mundo cada vez mais multipolar. Segundo, há uma falta de coordenação institucional entre os principais fornecedores de gestão de crises. Em terceiro lugar, devido à escassez de capacidades, muitas operações debatem-se com dificuldades para perseverar nos actuais ambientes de conflito complexos”* (CSS, 2010:103).

Por forma a tentar ter uma visão mais esclarecida sobre os desafios que se colocam à implementação da CA, o presente capítulo identifica capacidades necessárias à sua operacionalização e elenca alguns desafios que têm sido encontrados, apresentando algumas soluções que podem contribuir para o seu sucesso.

a. Relação conceito-capacidades

Ao analisar o impacto que a implementação da CA tem no emprego das FFAA/FFS, ganha forma a questão sobre o nexó entre CA e Capacidades. Quando se equacionam as ferramentas militares que têm sido desenvolvidas para responder à necessidade de articulação com outros instrumentos de poder e de cooperação com civis, emergem algumas dúvidas, que merecem ponderação: Porque é que, no seio da NATO, a maioria dos documentos que abordam a CA ignoram a EBAO¹⁸? Qual a relação entre CA, *Civil-Military Co-Operation* (CIMIC), CMI, na OTAN, e CMCO, na UE?

Quanto à primeira questão, Smith-Windsor faz notar que CA e EBAO se destinam a utilizadores-alvo diferentes – civis (i.e., diplomatas e políticos), a primeira, e militares, a segunda (Smith-Windsor, 2008). Este autor refere que, apesar de à primeira vista as definições de CA e de EBAO parecerem semelhantes, existem abordagens metodológicas diferentes e, potencialmente, compartimentalizadas. A abordagem científica da EBAO é sistemática, prescritiva e integrativa, ao passo que a aproximação da CA é cautelosa, recheada de qualificadores do tipo “caso-a-caso”, “quando apropriado” ou “a pedido”, ao

¹⁸ *Effects-Based Approach to Operations*



melhor estilo da arte diplomática, prevendo um papel mais colaborativo, recíproco e de auto-regulação para os seus intervenientes. Entretanto, a EBAO foi ensombrada por críticas de ser complicada, de aplicação limitada e de eficácia duvidosa, por se basear no logro que há determinismo nos sistemas complexos (Midan, 2009:48). Nos EUA, as operações baseadas em efeitos (EBO) recorreram a ferramentas de análise e simulação que pressupunham um determinismo irrealista, levando o Comandante do USJFCOM, em 2008, a bani-las da doutrina conjunta americana (USJFCOM, 2008). Apesar da discussão subsequente reconhecer méritos no conceito, fragilidades no método adoptado e salvaguardar diferenças entre EBAO e EBO [e.g., (Ruby, 2008),(Carpenter e Andrews, 2009),(Van Riper, 2009)], um relatório da OTAN veio esclarecer a diferença entre EBAO e CA afirmando que a CA se destina a orquestrar os vários esforços da Comunidade Internacional e a EBAO visa melhorar a coerência interna da OTAN e das suas ferramentas de GC próprias, mas acaba a recomendar que, para evitar confusões com o conceito CA, o termo EBAO seja abandonado, acrescentando como razões, as mesmas usadas para eliminar as EBO (Bi-SC, 2010b:§7). Ainda assim, reafirma a validade do uso de efeitos no planeamento e na condução das operações (Bi-SC, 2010b:§8) e salienta a necessidade de revisão da doutrina, de amadurecimento da CMI e de consolidação do processo de planeamento operacional, através da nova COPD e dos conceitos de *Knowledge Development* e de *Assessment* (Bi-SC, 2010b:§56-63).

A relação entre CMI e CIMIC é comparável à relação entre CA e EBAO. A CMI (não existe definição formalizada), vista como o conceito catalisador da operacionalização da CA, visa desenvolver um conhecimento mútuo entre a OTAN e os actores civis não-OTAN, antes do seu empenhamento em quaisquer crises, incidindo nas respectivas políticas, missões, culturas, mentalidades, estruturas e processos, bem como na criação de oportunidades para treino conjunto e para planeamento e condução colaborativa das operações, situando-se as principais lacunas identificadas para a sua operacionalização ao nível político (ACT, 2010b:ii-iv). Já a CIMIC é uma ferramenta militar sistematizada, destinada a apoiar a missão do comandante militar no TO, com definição e doutrina estabelecidas no AJP-9 (AJP-9, 2003). Como refere o AJP-01(D), mesmo quando o ambiente é hostil e os conflitos de alta intensidade, não sendo possível alcançar a desejável harmonia entre questões civis e requisitos da missão militar, “a CIMIC continua a ser um elemento importante, devido à necessidade de obter recursos locais e de facilitar a eventual transição para um governo civil” (AJP-01(D), 2010:§0515).

Considerando a relação entre CA e CIMIC, Wendling afirma que a CIMIC se



restringe ao quadro operacional da GCM e não deve ser confundida com a CA que representa uma filosofia mais ampla (Wendling, 2010:14-15). A autora sustenta que a CIMIC corresponde a arranjos das FFAA para obter a neutralidade da população numa área de crise, ao passo que a CA é mais pró-activa, não se restringe ao TO e tem como alvo, não a neutralidade, mas a conquista de corações e mentes da população.

Drent e Zandee fazem a distinção entre CMCO, vista como a CA da UE para GC, e CIMIC, vista como função de apoio à operação militar que descrevem como um meio tático e operacional, de âmbito muito mais limitado que a CMCO e que não é único à UE (Drent e Zandee, 2010:11-13). O documento do Conselho que introduz o conceito (CUE, 2003b:5) afirma que a CMCO aborda a necessidade, no âmbito da PESC/PCSD, de haver uma coordenação eficaz das acções de todos os actores relevantes envolvidos nas CRO da UE (CUE, 2003b:2). No plano interno da UE, a CMCO é equivalente às WGA nacionais, embora considere igualmente a interacção com outras OI. A implementação da CMCO não é isenta de problemas. Um deles, advém da inexistência, na UE, de uma estrutura que apoie o planeamento e a condução das operações. Apesar dos acordos “Berlin Plus” e da possibilidade de utilização de quartéis-generais de Estados-membros, estas soluções têm-se revelado problemáticas, especialmente, por nenhuma das estruturas disponibilizadas estar preparada para apoiar a GCC, o que poderá só ser ultrapassado com a construção de um centro de operações permanente da UE (Hynek, 2010). A questão é relevante, uma vez que a CMCO coloca grande pendor em instrumentos civis (e.g., *Civilian Response Teams* (Quille, 2006)) que não estão subordinados aos instrumentos militares e em processos de geração de força civil e militar que não estão alinhados entre si, colocando desafios de coordenação e interoperabilidade à UE e minando o que poderia ser a sua vantagem comparativa: a capacidade de combinar os instrumentos de GCC e GCM (Norheim-Martinsem, 2009). No entanto, têm havido iniciativas, como a Conferência Anual da EDA (EDA, 2010), no sentido de identificar necessidades de capacidades comuns a missões civis e militares e de promover o seu desenvolvimento, nomeadamente através da coordenação de esforços e investimentos de investigação e tecnologia (I&T).

Desta breve discussão ressalta a dicotomia existente entre o plano conceptual, de pendor político-diplomático, e o plano prático dos instrumentos que o operacionalizam, nas vertentes da edificação de capacidades, do planeamento e da execução.

b. Principais desafios à implementação do conceito CA

Para se identificarem os desafios à implementação do conceito CA, há que

conhecer a situação actual e o objectivo a atingir.

A caracterização que é feita da CA sugere que o objectivo a alcançar é um nível de interacção “colaborativo” e que o nível de interacção actualmente existente entre actores OTAN e não-OTAN se situa ao nível “conflituado” (atente-se que o (AJP-01(D), 2010:§0227) refere que uma CA é possibilitada pela “desconflituação” dos instrumentos OTAN com os outros instrumentos de poder). Como é que se pode interpretar esta terminologia? E quais as barreiras entre um nível e o outro? O modelo de maturidade de Comando e Controlo (C2) (SAS-065, 2010) pode ajudar a responder à questão, já que um factor considerado neste modelo é o nível de interacção. A Figura 4 ilustra a relação entre os níveis de maturidade C2, vista segundo três dimensões: concessão de direitos de decisão, interacção entre entidades e distribuição de informação. O modelo contempla cinco níveis: conflituado, desconflituado, coordenado, colaborativo e ágil.

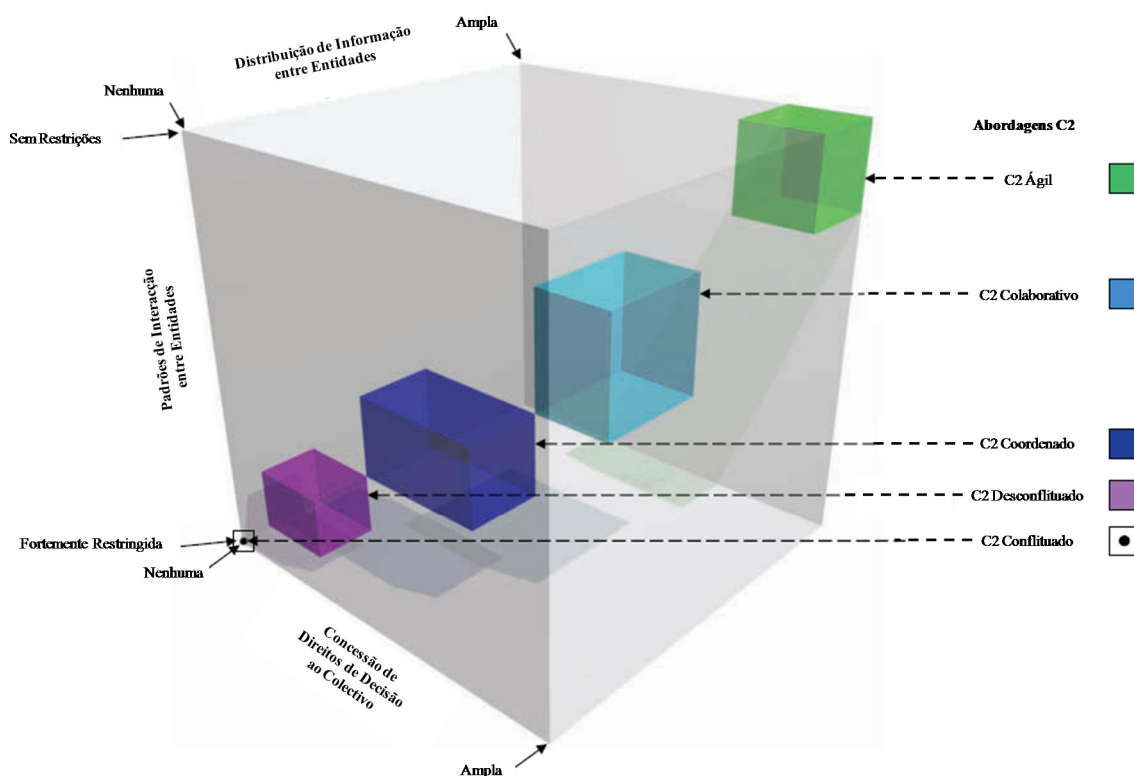


Figura 4 - Modelo de Maturidade C2 da OTAN, adaptado de (SAS-065, 2010)

Para reduzir a ambiguidade na interpretação do significado destes níveis, no quadro da CA, Williams propôs uma tipologia que caracteriza os diferentes estados de interacção (de “conflituado” a “colaborativo”) considerando os seguintes indicadores: estrutura organizacional, comunicações, partilha de informação, tomada de decisão e procedimentos operativos, autoridade e responsabilização, cultura e valores e planeamento e educação (Williams, 2010). A matriz resultante é apresentada no Anexo D.



O trabalho de Williams ajuda a avaliar o grau de dificuldade da implementação do conceito CA. Esta avaliação deve atender a que as capacidades exigidas para transitar de um nível de interacção para o seguinte crescem dramaticamente à medida que se progride na escala de interacção. Se passar do nível conflituado para desconflituado, parece factível, o cenário altera-se rapidamente quando se consideram os níveis seguintes. De facto, serão poucas as organizações que, no plano nacional, conseguem interagir ao nível colaborativo, e o seu número será bem menor no plano internacional. Ou seja, um dos obstáculos à implementação da CA pode residir no nível de ambição que tem implícito. Williams reconhece isto mesmo e, tendo em mente a OTAN, afirma que uma das conclusões que a liderança pode extrair é que a CA prevista é demasiado ambiciosa para ser alcançada sem grandes e radicais realinhamentos políticos, improváveis no actual cenário político (Williams, 2010:22).

Uma forma diferente de identificar os desafios é analisando o grau de cumprimento dos requisitos que se colocam à implementação da CA. Jakobsen afirma que a realização da CA, na sua forma ideal, requer o cumprimento de quatro requisitos: 1) compreensão partilhada dos problemas enfrentados e acordo sobre os objectivos político-estratégicos a atingir com o envolvimento internacional; 2) doutrina e procedimentos institucionais que facilitem a formulação de objectivos e estratégias operacionais comuns, bem como planeamento, implementação e avaliação conjuntos com outros actores, antes, durante e depois de uma operação; 3) cultura de cooperação e compreensão mútua, que crie nos actores envolvidos a mentalidade necessária para pensar e agir de uma forma abrangente; e 4) adequadas capacidades económicas, civis e militares para implementar a CA no terreno (Jakobsen, 2008:9-10).

Será que tais requisitos são satisfeitos? Um elevado número de centros de estudos, OG e OI tem-se debruçado sobre a questão (a bibliografia deste TII é um pálido reflexo dessa realidade), apontando os desafios que se colocam à implementação eficaz da CA.

O ACT, comando responsável pela actividade de CD&E, tem um papel central nesta tarefa. Um exemplo do trabalho produzido é o *Civil-Military Interaction Gap Analysis Report* (ACT, 2010b), relacionado com o *Future Comprehensive Civil-Military Interaction Concept*, que lista 34 desafios à interacção entre actores civis não-OTAN e a OTAN, originadores de confusão e ambiguidade, muitos deles ao nível político e conceptual (ver Tabela E-1, Anexo E). Estes desafios situam-se nos domínios da *awareness* (conhecimento mútuo, anterior à participação em CRO, de políticas, missões, cultura, mentalidade, estrutura e processos), partilha de informação e comunicação,



formação, treino, lições aprendidas, planeamento e condução de operações e recursos. O ACT e o *Allied Command Operations* estabeleceram a lista *Priority Shortfall Areas* (Bi-SC, 2011) que prioriza as lacunas de capacidades da OTAN, da qual, na Tabela E-2 (Anexo E), se apresenta o extracto relevante para a CA, podendo constatar-se que incide nos mesmos domínios.

Um fórum incontornável é a MNE, liderada pelo USJFCOM¹⁹. Actualmente envolve cerca de vinte nações (OTAN e não-OTAN) e o ACT²⁰. Na última década, tem-se dedicado ao CD&E centrado na temática da CA e temas afins. Há uma forte influência mútua entre a MNE e a OTAN, estando os temas tratados associados à agenda da Aliança que, por sua vez, é beneficiária das actividades desenvolvidas. Os relatórios finais das campanhas MNE5 (MNE5, 2009) e MNE6 (MNE6, 2011), reflectem isto mesmo. Na MNE5, os temas, relacionados com desafios à implementação da CA, incluíram *Multinational Strategic Planning, Cooperative Implementation Planning, Management and Evaluation, Knowledge Development, Information Strategy/Information Operations, Information Sharing, EBAO, Assessment e Multinational Logistics*. A MNE6 analisou as temáticas *Implementation and Transition, Strategic Communication, Assessment e Situational Understanding*, identificando lacunas comuns nos domínios da aprendizagem (aquisição de informação-compreensão-adaptação), compreensão e competências culturais e partilha de conhecimento (MNE6, 2011: 4-10).

Como fica patente, os desafios à efectiva implementação da CA situam-se a múltiplos níveis e são muito variados. Para sistematizar a apresentação dos principais desafios que foram identificados é adoptada a perspectiva dos elementos de capacidades, agrupando-os segundo uma estrutura DOTMLPF (Doutrina, Organização, Treino, Material, Liderança e Educação, Pessoal, Instalações), a que se acrescentam os factores Interoperabilidade e Financiamento. O resultado é apresentado na Tabela 1. Na abordagem trans-organizacional adoptada consideram-se incluídos todos os actores envolvidos, designadamente a HN e a sua população.

¹⁹ Observações:

1. Além da MNE, o USJFCOM desenvolve outros programas de experimentação abertos à participação multinacional que são relevantes para a CA;
2. O autor desempenhou funções de Oficial de Ligação ao USJFCOM (Maio/2007-Junho/2010), tendo sido *Deputy National Director* da MNE6, participante no MNE6/Obj.4.4-*Logistics Information Sharing* e em diversos outros programas de CD&E (e.g., Noble Resolve 07/08, IASSA, SSTRO JOC, CWID, JOE, IW JOC ou PDAAT).

²⁰ A ONU, a UE e diversas nações acompanham a MNE com estatuto de Observador



Tabela 1 – Exemplos de desafios à efectiva implementação do conceito CA

	Desafios à Implementação do conceito <i>Comprehensive Approach</i>
Doutrina	<ul style="list-style-type: none">• Falta desenvolver e validar conceitos;• Falta formalizar doutrina aos diferentes níveis (estratégico, operacional e tático);• Falta produzir manuais que definam Técnicas, Táticas e Procedimentos;• Lentidão do processo em OI;• Falta alinhar princípios e conceitos entre actores com culturas, visões e focos de atenção diferentes.
Organização	<ul style="list-style-type: none">• Organizações compartimentalizadas e centralizadoras;• Cultura e processos organizacionais centrados no seu processo;• Falta descentralizar o planeamento e a execução;• Faltam estruturas organizacionais que promovam a articulação do GCC e GCM;• Falta de representatividade permanente junto dos outros actores;• Necessidade de adaptação organizacional aos novos paradigmas operacionais, que incluem, por exemplo, PRT, <i>Operational Mentor and Liaison Teams</i> (OMLT) (OTAN, 2009), <i>Police OMLT</i> (POMLT) (OTAN, 2010c), <i>Operational Liaison and Reconnaissance Teams</i> (OLRT) (OTAN, 2007).
Treino	<ul style="list-style-type: none">• Falta sensibilidade para a necessidade e benefício de treino inter- e intra-organizacional;• Falta de conhecimento sobre oferta de treino inter- e intra-organizacional;• Falta adaptar programas de treino atendendo a lições aprendidas e boas práticas;• Falta eliminar barreiras de acesso a treino inter-organizacional devidas a políticas de segurança/classificação.
Material	<ul style="list-style-type: none">• Falta de plataformas físicas de C2 comuns inter- e intra-organizacional;• Falta de planeamento sincronizado inter- e intra-organizacional de envolvimento de recursos materiais;• Falta de partilha de informação inter- e intra-organizacional sobre recursos materiais;• Falta de partilha inter- e intra-organizacional de recursos materiais.
Liderança/ Educação	<ul style="list-style-type: none">• Faltam políticas e orientações políticas relativas ao estabelecimento de acordos e <i>statements of work</i> inter-organizacional;• Falta de conhecimento sobre as entidades que constituem o espectro de actores que podem participar em CRO;• Falta de mecanismo inter-organizacional de identificação rápida das necessidades no TO;• Falta de mecanismo inter-organizacional de avaliação do progresso da missão;• Falta de Comunicação Estratégica (divulgação inter- e intra-organizacional e pública dos objectivos e intenções);• Falta de autoridade sobre recursos humanos e materiais intra-organizacionais;• Falta de partilha de riscos intra-organizacionais;• Falta de <i>cultural-awareness</i>;• Falta educação orientada para nível de interacção colaborativo e <i>cultural-awareness</i>;• Falta conhecimento sobre oferta de programas de educação (e.g., ensino a distância).
Pessoal	<ul style="list-style-type: none">• Falta de recursos humanos com <i>cultural-awareness</i>;• Falta de planeamento sincronizado inter- e intra-organizacional de envolvimento de recursos;• Falta de partilha de informação inter- e intra-organizacional sobre recursos humanos;• Falta de partilha inter- e intra-organizacional de recursos humanos;• Falta de especialistas civis <i>deployable</i>.
Infraestr. (Facilit.)	<ul style="list-style-type: none">• Falta de planeamento sincronizado inter- e intra-organizacional;• Falta de partilha de informação inter- e intra-organizacional;• Falta de partilha inter- e intra-organizacional.
Interoperabilidade	<ul style="list-style-type: none">• Falta de ligação inter-organizacional;• Falta de comunicação inter- e intra-organizacional;• Falta de conhecimento inter- e intra-organizacional;• Falta de compreensão inter- e intra-organizacional dos diferentes valores e culturas;• Falta de plataformas físicas de C2 e comunicações interoperáveis inter- e intra-organizacional;• Falta de plataformas colaborativas inter- e intra-organizacional;• Falta de regras e procedimentos operacionais comumente aceites;• Tendência militar para sobreclassificar informação;• Falta de postura “<i>need to share</i>”.
Financiamento	<ul style="list-style-type: none">• Faltam recursos para edificar, empregar e sustentar as capacidades necessárias;• Faltam recursos para investir no desenvolvimento e para sustentar as várias dimensões das SSTRO;• Falta conhecimento inter-organizacional sobre o processo de financiamento.

c. Exemplos de contributos para o sucesso do conceito CA

Para enfrentar os desafios à efectiva implementação de uma CA as organizações têm definido prioridades de acção. Por exemplo, é público que o esforço da OTAN incide



nas áreas de *Planeamento e condução de operações, Lições aprendidas, educação, formação e exercícios, Reforço da cooperação com actores externos e Informação Pública* (OTAN, 2011b).

Em conformidade com as respectivas prioridades as organizações têm trabalhado internamente, por exemplo, criando ou revendo conceitos e doutrina. Foi referida anteriormente a actividade desenvolvida pelo ACT, por alguns países e pela MNE e a recente ratificação de novas versões da doutrina OTAN. A esta menção pode juntar-se a da produção de conceitos e orientações pela UE, cujos documentos estão disponíveis na base de dados documental *Governor*, acessível através da página internet *Crisis Management Goalkeeper* (UE, 2011). A Tabela C.2, no Anexo C, dá conta do trabalho desenvolvido pela UE nesta matéria.

A mesma página da internet dá, aliás, acesso à base de dados de cursos *Schoolmaster*, que constitui um bom exemplo de ferramentas que promovem a educação e o treino, designadamente através de recurso ao ensino a distância e a ambientes colaborativos.

De facto, as plataformas colaborativas desenvolvidas, por exemplo, para suportar SSTRO e Ajuda Humanitária, como são a *HarmonieWeb* (HarmonieWeb, 2011) ou a *SHIFT* (Vesterinen, 2009), constituem contributos para melhoria da interacção e da partilha de informação entre os actores. Elas têm sido utilizadas e validadas em múltiplas situações designadamente, em ambiente de CD&E.

A CD&E contribui também para o sucesso da CA, particularmente através de projectos multinacionais envolvendo OI, orientados para CRO. Dois exemplos são o USJFCOM/*Inter-Agency Shared Situational Awareness* (IASSA) e o MNE6/Obj.4.5 *Adaptive Logistic Networks* (ALN). No IASSA foram experimentadas plataformas colaborativas geo-referenciadas que permitem elevar o nível de partilha de informação e de criação de compreensão situacional, num cenário regional complexo, misto de ameaças terroristas, CRO e de desastre natural, tecnológico e humanitário. O ALN, que envolve OG e OI com grande experiência (e.g., Programa Alimentar Mundial e USAID), debruça-se sobre um cenário complexo, fazendo evoluir os objectivos do IASSA no âmbito do planeamento e execução cooperativa de operações logísticas distribuídas.

Ao nível operacional são testadas também soluções visando a inclusão de actores. Um exemplo é o *Nordic Battlegroup*, uma força multinacional que teve o mérito de integrar forças de países tradicionalmente neutrais (Norheim-Martinsem, 2009:14). Dos campos de batalha chegam relatos de sucessos de iniciativas CA e sobre a forma como podem



ser goradas. Por exemplo, Cloud e Jaffe relatam o modo como, em 2003, durante a Guerra do Iraque, o então Major-General, David Petraeus, comandante da *101st Airborne Division*, conseguiu estabilizar a cidade de Mosul, com cerca de dois milhões de habitantes, numa acção que combinou força militar com promoção das autoridades tribais e das FFS locais e dinamização da economia local, especialmente através de projectos de reconstrução (Cloud e Jaffe, 2009:117-142). Os mesmos autores relatam o modo como este caso de sucesso foi arruinado, ao fim de pouco tempo, por falta de persistência e de sustentação da iniciativa. O comando americano, considerando que estavam reunidas condições para reduzir o contingente estacionado em Mosul, substituiu-o por uma força mais ligeira e sem recursos financeiros para manter a dinâmica atingida, tendo a cidade voltado a cair no caos.

O Almirante Jim Stavridis, NATO SACEUR, que defende o mérito da unidade obtida a partir da diversidade e o benefício que advém da complementaridade de capacidades militares e civis (Stavridis, 2009), na sua intervenção na conferência *A NATO no Pós-Lisboa*, organizada pela Comissão de Defesa Nacional, descreveu acções que estão a ser empreendidas para uma CA, no Afeganistão. Entre os exemplos dados, referiu a protecção de crianças e mulheres, medidas para elevar a literacia das forças de segurança afegãs ou a distribuição de rádios pela população de modo permitir uma Comunicação Estratégica (CDN, 2011).

Os exemplos poderiam prosseguir e muitos, certamente, ser elencados com base na experiência nacional. Basta considerar o período dos últimos cinquenta anos para se encontrar uma grande panóplia de intervenções, em múltiplos cenários, que faz com que Portugal tenha um património acumulado de intervenções de CA, que lhe permite contribuir, igualmente, para o sucesso desta iniciativa internacional.

d. Síntese Conclusiva

A efectiva adopção do conceito CA enfrenta desafios que foram analisados em múltiplas dimensões, tentando esclarecer, por um lado, qual o progresso que tem de ser feito em termos de maturidade na interacção entre actores e, por outro lado, qual o grau de cumprimento dos requisitos que a operacionalização de uma CA impõe. Apresentaram-se ainda alguns exemplos de práticas ou iniciativas que podem ser usadas como referência tendo em vista uma implementação com sucesso daquele conceito.

Atendendo a que foram identificadas barreiras de relacionamento e lacunas de capacidades que importa ultrapassar tendo em vista melhorar o emprego das FFAA/FFS em CRO, considera-se respondida a QD3 e validada a H3.



5. Impacto do conceito CA no emprego das FFAA e FFS portuguesas

As FFAA/FFS portuguesas são marcadas pela matriz cultural portuguesa de tradição humanista (que inclui traços como capacidade de adaptação, flexibilidade, generosidade ou abertura a outros povos e culturas), provêm de uma sociedade composta por portugueses vindos das quatro partidas do mundo e os últimos cinquenta anos da sua actividade registam o envolvimento na guerra colonial (entre 1961 e 1974, onde apuraram técnicas contra-subversivas), operações/missões sob a égide de diversas OI (e.g., ONU, NATO, UE, OSCE), um significativo historial de participação em CRO (PSO e de ajuda humanitária) e em actividades de RSS (destacando-se a CTM/CTP, particularmente com os países de expressão oficial portuguesa). Com base neste quadro faz-se uma análise do impacto que o conceito CA pode ter no emprego destas forças, atendendo às influências do ambiente externo e interno e, também, às vantagens e desvantagens resultantes da sua situação interna e às oportunidades e ameaças decorrentes da implementação da CA.

a. Sobre o ambiente

O enquadramento internacional (ambiente externo) foi sobejamente caracterizado ao longo do trabalho. Ele é, e continuará a ser, marcado por conflitos e calamidades, a que a comunidade internacional procura dar resposta, através de mecanismos de GCC e GCM. Este esforço envolve um grande número de OI, OG e ONG que, sem descurar a via securitária, se empenham na busca de soluções criadoras de paz duradoura, recorrendo à via do desenvolvimento e a instrumentos não-militares de poder. Neste quadro, as FFAA/FFS continuarão a ser convocadas para CRO. No entanto, a introdução da CA impõe elevar o actual nível de interacção entre actores e explorar alternativas para conciliar segurança e desenvolvimento, que conquistem os corações e mentes da população e reforcem a legitimidade das intervenções.

No ambiente interno (nacional), a postura política é de concurso para o esforço internacional de segurança e desenvolvimento, afirmando Portugal na cena mundial. Tal postura materializa-se em contribuições efectivas para as OI que integra, incluindo o APD e o envolvimento das suas FFAA e FFS (o Anexo F apresenta um panorama desta participação em CRO). No entanto, atravessa-se uma crise financeira que, sem dúvida, irá piorar o quadro vigente nestas forças, onde orçamentos funcionais decrescentes e afectados por cativações, têm tido reflexos negativos no aprontamento, sustentação e modernização dos seus dispositivos. Uma medida, já em implementação, é a redução dos quantitativos de pessoal militar das FFAA, afectando particularmente os contratados. Ainda assim, ambas



as forças atribuem prioridade à disponibilização de recursos para acções de apoio à política externa. As FFAA/FFS, fruto da experiência acumulada em sucessivas CRO, detêm um património de lições aprendidas e boas práticas, influenciadas pela CA, que usam para realimentar os respectivos processos de planeamento e execução.

b. Vantagens/desvantagens e oportunidades/desafios na introdução da CA

Como contributo para esclarecer qual o impacto que o conceito CA pode ter no emprego das FFAA/FFS portuguesas, ponderou-se sobre as vantagens e desvantagens resultantes da actual situação interna e sobre as oportunidades e desafios que se colocam à actuação destas em CRO, as quais se apresentam na Tabela 2.

Os pontos fortes prendem-se com a natural apetência dos portugueses para saírem do seu território e se relacionarem com outros povos e culturas, sendo, em geral, bem recebidos. Esta apetência estende-se às FFAA/FFS, que estão motivadas para participar em missões externas, dando resposta aos compromissos internacionais plasmados no normativo nacional. A aptidão para interagir com outras culturas é complementada com uma vasta experiência internacional (em diferentes tipos e fases de CRO, com diferentes tipos de contingentes). A consolidada experiência em guerra-subversiva, adquirida durante a guerra colonial, constitui uma mais-valia em ambientes de operações complexas onde esteja presente a componente COIN. O sucessivo envolvimento internacional, designadamente na ONU, OTAN e UE, tem contribuído para o levantamento de lições aprendidas e boas práticas que têm influenciado o planeamento, a formação e o treino das forças. Exemplo disto é a criação, pela GNR, do Centro de Treino e Aprontamento de Força para Missões Internacionais, que contribui para o aprontamento e projecção das suas forças para missões no exterior. As FFAA/FFS, num quadro multinacional, têm-se associado com forças congéneres no sentido de constituírem capacidades de segurança acrescidas para condução de CRO. Exemplos destas iniciativas são a *European Operational Rapid Force* (EUROFOR, 2011), a *European Maritime Force* (EUROMARFOR, 2011) ou a *European Gendarmerie Force* (EGF, 2010).

As fraquezas identificadas, apesar de menores em número, são críticas para o sucesso de uma CA, porquanto se referem, principalmente, à capacidade de articular e pôr em marcha uma WGA nacional, aos recursos facultados às forças para se equiparem e participarem em CRO e à capacidade de obter a adesão da população para a importância das FFAA e das suas missões.



Tabela 2 - Vantagens, desvantagens, oportunidades e desafios ao emprego
das FFAA/FFS portuguesas no âmbito do conceito CA

	Aspectos Positivos	Aspectos Negativos
	Vantagens	Desvantagens
Situação Interna	<ul style="list-style-type: none">• Matriz cultural portuguesa;• Imagem de Portugal - os portugueses não são vistos pelos outros povos como uma ameaça;• Presença de Portugal no mundo - perdura na memória de muitos povos de forma positiva e/ou respeitosa;• Vontade política de concorrer para a gestão de crises internacional;• Normativo nacional alinhado com o conceito CA;• Motivação das FFAA/FFS para a missão;• Experiência de participação em CRO (FFAA, MSU, CIVPOL, Ajuda humanitária);• Pertença a diversas OI;• <i>Cultural awareness</i> (multiculturalidade, línguas, género, direitos humanos, protecção a crianças);• Experiência ultramarina de guerra contra-subversiva;• Experiência de cooperação nos PALOP e Timor-Leste (CTM/CTP);• Experiência em CIMIC;• Experiência em RSS;• Incorporação das lições aprendidas e boas práticas na preparação de novas forças/operações/missões;• Prestígio e credibilidade das FFAA/FFS nacionais.	<ul style="list-style-type: none">• Escassez de recursos para reequipar FFAA/FFS;• Escassez de recursos para empregar as FFAA/FFS;• Escassez de recursos para APD;• Reduzidas capacidades de GCC e GCM;• Insuficiente cultura e prática de colaboração inter-departamental (falta de conhecimento mútuo, de partilha de informação e de interoperabilidade física, cultural e organizacional, desconfiança);• Fraca apetência de OG civis para participar em CRO;• Emprego nacional em missões CRO restritas ao sector da segurança (pouca autonomia e intervenção nos restantes domínios do PMESII);• Escassez de meios colaborativos para apoiar CMI;• Comunicação Estratégica sobre papel das FFAA minado por polémicas (e.g. contrapartidas).
Ação Externa	Oportunidades <ul style="list-style-type: none">• Pertença a OI (acompanhamento de evoluções relevantes);• Participar em iniciativas internacionais de CD&E;• Desenvolvimento de capacidades civis e militares de duplo uso (I&T, sinergias, normalização, racionalização);• Explorar complementaridade civil-militar.	Desafios <ul style="list-style-type: none">• Compartimentalização dos actores PMESII que devem contribuir para uma CA (falhas de coordenação, partilha de informação, treino, interoperabilidade física e cultural);• Conflitos de subordinação hierárquica (entre civis e militares);• Conflitos no financiamento (fontes de financiamento civis e militares diferentes e mutuamente exclusivos);• Conflitos de atitudes (perícia e profissionalismo civil e militar tem de ser respeitados e ser a base da interacção);• Falta de recursos financeiros;• Falhas nas capacidades (DOTMLPFI);• Afastamento dos centros de decisão (perda de influência e perda de <i>know-how</i> sobre os processos das OI);• Nível de ambição excessivo/Ação externa fragmentada;• Falha de percepção que, na gestão de crises, não há soluções <i>one-size-fits-all</i> (o planeamento depende dos actores, das actividades a desenvolver e do <i>timing</i>);• Especialização das FFAA em CRO.

Na perspectiva das oportunidades, a pertença a OI cria o ensejo de participar no tratamento das questões relevantes debatidas no seu seio, contribuindo para a evolução das forças e para a consecução ou manutenção de elevados padrões de interoperabilidade com os restantes membros da organização. A participação em iniciativas que contribuam para a implementação de conceitos é outra oportunidade, que pode concorrer para a edificação cooperativa de capacidades que não existam ou que tenham de ser melhoradas. Os benefícios nacionais podem ser imediatos, fruto do aumento da eficácia e eficiência dos processos, ou a prazo, através do envolvimento em projectos de I&T. A exploração da complementaridade civil-militar pode permitir simbioses de que resultem benefícios recíprocos. Um exemplo, é a combinação de actividades militares de SSTRO, com



iniciativas de desenvolvimento promovidas pelo IPAD, contribuindo para alcançar a meta dos 0,7% do PIB de APD, estabelecida para 2015 (OCDE, 2010:1).

As principais ameaças à operacionalização da CA são identificadas num cenário em que não se atinja a unidade de esforço, isto é, se não for conseguido o necessário progresso no nível de interacção entre os actores requeridos para dar resposta às necessidades de intervenção no plano de desenvolvimento (PMESII) que é complementar ao da segurança. Na literatura identificam-se várias outras questões que ameaçam o sucesso da interacção civil-militar, que incluem problemas de subordinação hierárquica, aspectos relativos a restrições de elegibilidade de fontes de financiamento para missões, ou conflitos de atitudes por desconhecimento ou preconceito em relações a outros actores (Kokkarinen, 2008). Algumas ameaças ao sucesso do emprego das FFAA/FFS estão relacionadas com a falta de recursos, que podem situar-se a vários níveis. Por um lado, pode não haver meios financeiros para a projecção de contingentes credíveis, podendo cair-se no extremo de participar com pequenos contingentes ou mesmo com militares isolados. Outra vertente do problema é o envio de contingentes que apresentem falhas no conjunto das suas capacidades. Neste caso, a deficiência de recursos pode não ser exclusivamente financeira, mas incluir lacunas de *know-how* ou de disponibilidade de meios humanos ou materiais adequados para o tipo de missão. A falta de *know-how* pode resultar de uma interrupção na continuidade da participação em CRO, ou de isolamento relativamente aos centros de decisão ou a fontes de informação relevantes. O sucesso pode ficar comprometido, igualmente, se o nível de ambição for excessivo relativamente aos recursos disponíveis e o modelo de participação se tornar ineficaz ou demasiado penoso. Um outro risco é a aplicação de soluções já usadas em situações muito diferentes. Para definir a solução, a GC tem de contar com as condições específicas da situação (características dos actores envolvidos, actividades a realizar e fase em que ocorrem) (Palm, 2008). Uma ameaça de natureza diferente é a especialização das FFAA em CRO, descurando as capacidades e a formação e treino necessários para enfrentar uma guerra. Geralmente, a participação das FFAA em CRO pode ser moldada através de *caveats*²¹ e, em ambientes não permissivos, as nações podem evitar as situações de conflitualidade mais violenta, diminuindo o risco e a necessidade de empregar grandes capacidades de combate. Ou seja, potencialmente, FFAA especializadas em CRO são desequilibradas, correndo o risco de não serem eficazes em operações de combate de grande escala, numa guerra convencional.

²¹ Restrições impostas pelas nações ao emprego das suas forças, em operações OTAN (AAP-6, 2010)



c. Sobre o impacto do conceito CA no emprego das FFAA e FFS portuguesas

O tema da CA entrou na agenda internacional em 2004 e ganhou projecção ao longo do último lustro. O desenvolvimento do conceito CA está associado a outras iniciativas, como sejam os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, da Assembleia Geral das Nações Unidas, ou a Estratégia Europeia em Matéria de Segurança, que estabelecem o nexó segurança e desenvolvimento, e que, na GC e prevenção de conflitos, preconizam o recurso activo e coerente a toda a gama de instrumentos para combater ameaças que com, os atentados de 11 de Setembro, se tornaram prioritárias.

Apesar de ter sido introduzida uma terminologia nova, a abordagem indirecta defendida não é nova. O que será novo é o grau de complexidade enfrentado na gestão das crises. De facto os progressos tecnológicos transformaram as ameaças, reduziram as distâncias e comprimiram o tempo. No palco dos conflitos cruza-se uma miríade de actores. A comunicação social mediatizou os conflitos e, ao disponibilizar-se para passar a mensagem dos adversários, tornou-se o palco da batalha da narrativa.

O conceito CA afirma a primazia da GCC relativamente à GCM. Se, como afirma Palm, no plano dos conceitos, o instrumento militar é o derradeiro recurso e os soldados são os últimos a entrar e os primeiros a sair de um teatro de crise, a realidade, bastas vezes, é bem diferente e as forças têm de ficar mais tempo que o planeado, fazendo o trabalho que os civis, por diversas razões, não são capazes de fazer (Palm, 2008:37).

Qual é, então, o impacto que a adopção do conceito “Comprehensive Approach” acarreta para as Forças Armadas e Forças de Segurança portuguesas?

A questão não tem uma resposta absoluta e definitiva. Os impactos dependem do estágio de evolução que a implementação do conceito atinja e, porventura, também da característica das forças (FFAA, FFS de natureza militar, FFS civil).

Um cenário a considerar corresponde a uma CA ideal, onde os instrumentos de poder não-militares intervêm de uma forma activa, coerente e coordenada, como o conceito preconiza, e a GCC faz tudo quanto está ao seu alcance para evitar a eclosão de conflito. O instrumento militar e a GCM só intervêm *in extremis* para garantir a segurança e a estabilização da situação de crise. A sua retirada ocorrerá tão breve quanto possível, devolvendo a primazia à GCC. Neste cenário ideal os actores transcenderam as questões que prejudicam a sua interacção e actuam de forma colaborativa, num ambiente onde as barreiras organizacionais foram abolidas, as capacidades de C2 são comuns, a informação é enviada para quem dela necessita (sem problemas relacionados com segurança e propriedade), as decisões são tomadas de forma distribuída (com base em regras,



convenções e procedimentos comuns), emerge uma autoridade transversal e o risco é partilhado, a compreensão situacional é profunda (ainda que cada actor tenha a sua perspectiva cultural própria), possibilitando um planeamento sincronizado de recursos partilhados.

O impacto pode ser visto em duas dimensões: uma primeira, a da condução da actividade propriamente dita e, uma segunda, relativa ao processo de transformação necessário para atingir o grau de maturidade requerido, ao nível da confiança, interacção e interoperabilidade das organizações envolvidas. Neste cenário, o impacto para a actividade militar é grande e positivo, ou seja, o instrumento militar tem uma intervenção muito mais circunscrita, o risco das suas actividades conflituarem com as de outros actores é baixo e beneficia de uma interacção civil-militar que contribui para a sua missão numa escala muito superior à que se desenha no actual panorama da CIMIC. Existe, igualmente, impacto para o tipo de actividades das FFS, mas este afigura-se menor para a PSP que para a GNR, uma vez que o tipo de emprego das CIVPOL parece variar menos que o de uma MSU/SPU que, como instrumento civil com capacidade de uso graduado de força e flexível (em termos de inserção em cadeias de comando), pode ser empregue tanto pela GCC como pela GCM. No respeitante à solicitação das FFS para missões, ela deve crescer substancialmente, já que este é o instrumento securitário ao alcance da GCC, a qual assume preponderância neste cenário. O impacto transformacional é também grande, uma vez que é uma mudança radical relativamente à realidade presente. Uma dúvida pertinente é se este nível de maturidade é plausível. A resposta é não. É difícil de alcançar no plano nacional. É extremamente difícil de alcançar em OI, mesmo que tenham objectivos específicos comuns, como na NATO. É virtualmente impossível de alcançar num conjunto de actores aleatórios com motivações muito diferentes e que, como as ONG, considerem a sua independência fundamental. Finalmente não se pode ignorar um outro factor que afecta o nível médio de interacção passível de atingir, que é a entrada em cena de actores que se queiram afirmar na cena mundial, grupo onde se perfilam os BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China), e que dificilmente serão integrados neste processo.

Um cenário mais plausível é um estágio intermédio entre o *status quo* e a CA ideal. Neste cenário, a UE, com a legitimidade que lhe advém do protagonismo na GCC que lhe é reconhecido pelo conceito estratégico da OTAN, procura firmar a sua posição como actor global, e rivalizar com a hegemonia dos EUA como pólo de poder. Dando corpo aos objectivos da Declaração sobre o Reforço de Capacidades, a UE define um grande pacote de necessidades e cria oportunidade para o desenvolvimento articulado de capacidades



civis e militares, mobilizando a indústria de defesa europeia. Neste cenário as capacidades de planeamento, execução e C2 civis e militares são coerentes e o nível de interacção entre actores que operem no seio da UE é muito elevado (tendendo para colaborativo). Como é que evolui a articulação com os sistemas de outras OI, em particular da OTAN, é uma incógnita, dado o peso e influência dos Aliados americanos. Ainda que a receptividade das ONG para interagir com civis seja maior que a relativa a militares, há um grande caminho a percorrer, mesmo para atingir o nível de interacção coordenado. O factor BRIC estará no horizonte podendo perturbar o nível de interacção geral entre actores.

Revejam-se, então, as duas dimensões anteriormente consideradas no impacto sobre o emprego das FFAA/FFS, face ao *status quo*. Neste novo cenário, o impacto para a actividade militar continua a ser grande e positivo, ou seja, o instrumento militar poderá ter intervenções mais circunscritas, o risco de conflito com actividades de outros actores baixa e o cumprimento da sua missão sai beneficiado, pelo aperfeiçoamento da interacção civil-militar, cujo contributo é superior ao que se pode esperar no actual panorama da CIMIC. O impacto para as FFS é semelhante ao descrito no cenário anterior, isto é, maior para a GNR que para a PSP, por aquela ter a capacidade de uso graduado de força, ser flexível e poder ser usada como “braço musculado” evitando, na medida do possível, o recurso à componente militar. A solicitação das FFS para missões internacionais cresce, por ser este o instrumento securitário ao alcance da GCC que, neste cenário, é preponderante. O impacto transformacional é grande, uma vez que corresponde a uma evolução significativa do paradigma vigente. Ainda que seja fácil de antever que esta evolução demorará anos a implementar, é de esperar que haja aproximações em espiral ao objectivo final. Ao longo deste processo é previsível a necessidade de investimentos. Mas, no quadro recessivo que prevalecerá em Portugal durante anos, não serão bem recebidas novas despesas nem o desenvolvimento de novas capacidades, mesmo que originadas por compromissos políticos assumidos internacionalmente. Se o quadro de desenvolvimento de novas capacidades oferece oportunidades, que devem ser exploradas, especialmente pelo tecido industrial nacional relacionado com a defesa, também implica riscos que importa dirimir. No quadro da CA, dado o maior pendor para as capacidades civis, não são de excluir investidas para desvalorizar o papel das FFAA e fazer sobressair a necessidade de reforço das FFS. Neste cenário, é fundamental reafirmar a relevância de FFAA credíveis, tanto mais que o quadro da CA não é o único relevante no plano estratégico da segurança. Assim, quaisquer que sejam os impactos da adopção da CA, certo é que as forças nacionais têm de continuar a cumprir com as suas incumbências legais, que são a sua razão de ser e para as quais têm de



estar preparadas.

Em última análise, o desafio de enfrentar as missões que se impõem às forças nacionais num quadro de CA, tem de ser encarado tendo presentes as oportunidades que também encerra, designadamente por, ao elevar a maturidade da interacção, apelar à evolução coerente e articulada de meios, estruturas e processos, melhorando a capacidade de resposta colectiva às exigências actuais e àquelas que se desenham no futuro.

d. Síntese Conclusiva

A materialização do conceito CA passa pela articulação de capacidades militares e civis. O cenário mais plausível é o de uma gradual, mas não generalizada nem homogénea, evolução de capacidades que contribuem para elevar a maturidade da interacção entre actores. São de antever impactos no emprego das FFAA e das FFS portuguesas, tanto no respeitante às actividades realizadas, como à duração e ao volume das intervenções internacionais. Perspectiva-se que, em geral, estes impactos sejam positivos.

A adopção do conceito CA pelas FFAA/FFS portuguesas pode colocar desafios que não sejam fáceis de acomodar enquanto persistirem visões compartimentalizadas e perdurar uma conjuntura financeira desfavorável. Não obstante, encerra também a oportunidade de fazer evoluir, de modo coerente e articulado, meios, estruturas e processos, melhorando a capacidade de resposta colectiva às exigências actuais e às que se perspectivam no futuro, nos domínios da segurança e do desenvolvimento.



Conclusões

O conceito CA pode ser visto como um conceito *Capstone* (i.e., de alto nível), no âmbito do qual se enquadra uma miríade de estratégias, doutrinas e outros conceitos específicos, desenvolvidos tanto ao nível nacional como das OI (e.g., ONU, OTAN e UE), que reflectem a necessidade de interacção civil-militar no nexo entre segurança e desenvolvimento. O termo CA não se encontra formalmente definido, sendo usado em sentido lato, em associação a um quadro conceptual que apela a uma abordagem holística, coordenada, coerente e complementar da comunidade internacional na GC, assegurando a unidade de esforço de todos os instrumentos de poder (militar, político, económico e civil) dos diversos Estados, OI e ONG intervenientes numa CRO (seja ela uma PSO ou a resposta a desastres naturais, tecnológicos e humanitários), por forma a atingir um *end-state* comumente aceite, que assegure condições de segurança e desenvolvimento que permitam, no final, a autonomização da HN alvo de intervenção. Esta interacção tem de ser continuada e iniciar-se antes do envolvimento em qualquer CRO.

Apesar das questões subjacentes ao conceito não serem novas, o âmbito global das operações actuais, a compressão dos ciclos e o crescente número de actores envolvidos (com culturas e objectivos diversificados) têm incrementado a complexidade dos problemas enfrentados e colocado novos desafios, havendo um apelo unânime da comunidade internacional para elevar o nível de colaboração entre os diversos actores e instrumentos de poder, civis e militares, que contribuem para a segurança e o desenvolvimento globais. De facto, no actual contexto internacional, a segurança dos Estados assegura-se, primeiramente, fora das fronteiras, através de esforços internacionais colectivos de dirupção das ameaças à paz, que passam por acções de estabilização e de promoção da reforma e do desenvolvimento de regiões desfavorecidas.

Se bem que, para uma CRO, tanto possam ser mobilizadas capacidades civis como capacidades militares, é natural que o papel e a primazia dos actores variem de acordo com a natureza e a fase da operação. Quando eclodem conflitos e o ambiente é pouco permissivo, o mecanismo de GCM ganha preponderância, estando reservado papel de apoiante aos actores civis. Quando a situação está estabilizada e existem adequadas condições de segurança, prepondera a GCC, apostada na reconstrução, na reforma, na transição e no desenvolvimento de longo prazo da nação afectada. Nesta fase, as capacidades militares envolvidas são reduzidas e assumem papel apoiante. Em situações de resposta a catástrofes, o dispositivo activado é o de GCC, sendo normal o emprego das FFS, que constituem um instrumento civil. É frequente que haja apoio do instrumento

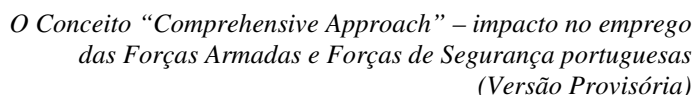


militar, dadas as flexíveis capacidades que aquele detém em elevada prontidão. Seja qual for o cenário, é fundamental que haja uma adequada interacção civil-militar que, no mínimo, desconflitue as acções dos diferentes actores. Desejavelmente, o nível de maturidade desta interacção deve evoluir permitindo a cooperação ou mesmo a colaboração entre actores.

A efectiva adopção do conceito CA enfrenta desafios que foram analisados, designadamente, na perspectiva do progresso a realizar em termos da maturidade da interacção entre actores e da satisfação dos requisitos que a operacionalização de uma CA impõe. Apresentaram-se variados exemplos de contributos para uma implementação com sucesso do conceito, abrangendo, entre outros, CD&E, doutrina, formação e treino, partilha de informação, apoio ao desenvolvimento e comunicação estratégica.

No âmbito dos compromissos internacionais assumidos por Portugal (e.g., com a ONU, OTAN, UE e OSCE), as FFAA e as FFS, enquanto instrumentos de poder nacional, são chamadas a intervir regularmente em CRO, não podendo deixar de estar expostas aos desafios e benefícios inerentes à CA. Equacionou-se qual o impacto que a introdução do conceito CA pode acarretar para elas. Para o efeito consideraram-se múltiplos cenários com diversos níveis de concretização do conceito CA, isto é, diferentes níveis de maturidade de interacção e diferentes níveis de articulação das capacidades militares e civis. O cenário considerado mais plausível é o de uma gradual, mas não generalizada nem homogénea, evolução das capacidades que contribuem para a maturidade da interacção entre actores. Os impactos que se perspectivam no emprego das FFAA e das FFS, tanto no respeitante às actividades realizadas como à duração e ao volume das intervenções internacionais, são, em geral, positivos. No entanto, a adopção do conceito CA pode requerer investimentos, o que, no plano nacional, constitui um desafio acrescido à sua implementação, na conjuntura financeira desfavorável que se vive. Perante os desafios identificados é importante salvaguardar que as evoluções que possam ocorrer não subvertem nem comprometem as competências constitucionalmente estatuídas para qualquer das forças.

A última mensagem, no entanto, é de optimismo, já que os desafios colocados às forças nacionais encerram, acima de tudo, uma oportunidade de evolução positiva, coerente e articulada de meios, estruturas e processos, que contribua para elevar a capacidade de resposta colectiva às exigências actuais e de futuro, nos domínios da segurança e do desenvolvimento.



AAP-6 (2010). *NATO Glossary of Terms and Definitions*. [Em linha]. NATO Standardization Agency. [Referência de 22 de Fevereiro de 2011]. Disponível na Internet em: <<http://www.nato.int/docu/stanag/aap006/aap-6-2010.pdf>>

ABEGGLEN, C.M.V. (-). *Clausewitz and Beaufre – the relationship of politics and war*. [Em linha]. [Referência de 22 de Fevereiro de 2011]. Disponível na Internet em: <http://www.military.ch/abegglen/papers/clausewitz_and_beaufre.pdf>

ACT (2010a). *NATO Military Concept for Strategic Communications* (Enclosure 1 to MCM-0085-2010). Norfolk: HQ Supreme Allied Commander Transformation. 27 de Julho de 2010

ACT (2010b). *Civil-Military Interaction Gap Analysis Report* (Enclosure 1 to 5000 FEF 130/TT-6377/Ser:NU0416). Norfolk: HQ Supreme Allied Commander Transformation. 6 de Julho de 2010

ACT (2009). *Multiple Futures Project - Navigating towards 2030*. [Em linha]. Norfolk, EUA: NATO Allied Command Transformation. Abril de 2009. [Referência de 22 de Fevereiro de 2011]. Disponível na Internet em: <http://www.act.nato.int/images/stories/events/2009/mfp/20090503_MFP_finalrep.pdf>

AJP-01(D) (2010). *Allied Joint Doctrine*. [Em linha]. NATO Standardization Agency. [Referência de 22 de Março de 2011]. Disponível na Internet em: <<http://www.nato.int/docu/stanag/ajp1/AJP-01-D.pdf>>

AJP-3.4 (2005). *Non-Article 5 Crisis Response Operations*. NATO Standardization Agency.

AJP-3.4(A) (2010). *Allied Joint Doctrine for Non-Article 5 Crisis Response Operations*. NATO Standardization Agency.

AJP-3.4.1 (2001). *Peace Support Operations*. NATO Standardization Agency.

AJP-9 (2003). *NATO Civil-Military Co-Operation (CIMIC) Doctrine*. [Em linha]. NATO Standardization Agency. [Referência de 22 de Fevereiro de 2011]. Disponível na Internet em: <<http://www.nato.int/ims/docu/ajp-9.pdf>>

ALBERTS, S.A., HAYES, R.E. (2005). *Campaigns of Experimentation*. Washington, D.C.: DoD Command and Control Research Program.

ANNAN, Kofi (2005). *In larger freedom: towards development, security and human rights for all. Report of the Secretary-General*. [Em linha]. Nova Iorque: ONU. (21 March 2005). [Referência de 22 de Fevereiro de 2011]. Disponível na Internet em: <<http://www.un.org/News/Press/docs/2005/052105sgsm67.htm>>



<http://www.un.org/largerfreedom/>>

- ANTUNES, C., et al. (2003). Contributos para o emprego do Batalhão de Infantaria na luta contra-subversiva actual. In *Revista Militar*, Maio 2003, p. 515-556. Lisboa
- AR (2009). Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de Julho, Aprova a Lei de Defesa Nacional. *Diário da República*, 1.ª série, N.º 138, 20 de Julho de 2009, pp. 4541-4550
- AR (2008). Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto, aprova a Lei de Segurança Interna. *Diário da República*, 1.ª série, N.º 167, 29 de Agosto de 2008, p. 6135-6141
- AR (2005). *Constituição da República Portuguesa - VII Revisão Constitucional*. [Em linha]. [Referência de 22 de Fevereiro de 2011]. Disponível na Internet em: <<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/constpt2005.pdf>>
- BI-SC (2011). *Bi-SC Priority Shortfall Areas (PSA)*. [Em linha]. NATO Bi-Strategic Commands. [Referência de 22 de Março de 2011]. Disponível na Internet em: <[http://tide.act.nato.int/tidepedia/index.php?title=Bi-SC_Priority_Shortfall_Areas_\(PSA\)](http://tide.act.nato.int/tidepedia/index.php?title=Bi-SC_Priority_Shortfall_Areas_(PSA))>
- BI-SC (2010a). *Input to a New NATO Capstone Concept for the Military Contribution to Countering Hybrid Threats*. [Em linha]. NATO Bi-Strategic Commands. [Referência de 22 de Fevereiro de 2011]. Disponível na Internet em: <https://transnet.act.nato.int/WISE/ACTIPT/JOUIPT/CHTKeydocu/BiSCinput/file/_WFS/20100826_CHT_Concept_Final.pdf>
- BI-SC (2010b). *Bi-Strategic Command Response to MCM-0148-2009* (Enclosure 1 to J5PLANS/7740-91/09-208204, 5000 TI-388/TT-5230/Ser: NU, 2 FEV10).
- CALL (2011). *Afghanistan Provincial Reconstruction Team Handbook*. [Em linha]. Center for Army Lessons Learned. Fevereiro de 2011. [Referência de 2 de Abril de 2011]. Disponível na Internet em: <<http://usacac.army.mil/cac2/call/docs/11-16/11-16.pdf>>
- CARPENTER, P.M., ANDREWS, W.F. (2009). Effects-Based Operations: Combat Proven. In *Joint Force Quarterly* [Em linha]. NDU Press, n.º 52, pp.78-81. [Referência de 22 de Março de 2011]. Disponível na Internet em: <<https://digitalndulibrary.ndu.edu/u/?ndupress,20800>>
- CDN (2011). *Conferência: A NATO no Pós-Lisboa*. [Em linha]. 2 de Fevereiro de 2011. Lisboa: Comissão de Defesa Nacional. [Referência de 21 de Abril de 2011]. Disponível na Internet em: <http://80.251.167.42/videos-canal/XI/SL2/03_ev/009_cdn_nato/20110202cdn.wmv>
- CLOUD, David, JAFFE, Greg (2009). *The Fourth Star*. EUA: Crown Publishers.



- CM (2009). Resolução do Conselho de Ministros n.º 73/2009, de 16 de Julho de 2009, Aprova a Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento. *Diário da República*, 1.ª série, N.º 165, 26 de Agosto de 2009, p. 5603-5608
- CM (2003). Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003, de 20 de Dezembro de 2002, Aprova o Conceito Estratégico de Defesa Nacional. *Diário da República*, 1ª Série, N.º 16, 20 de Janeiro de 2003, pp. 279-287
- CoESPU (2005). *The Future Roles for Stability Police Units Workshop - Conference Report*. [Em linha]. Washington DC, EUA: Center of Excellence for Stability Police Units. [Referência de 22 de Março de 2011]. Disponível na Internet em: <http://www.usip.org/files/resources/april_coespu.pdf>
- CONING, C., FRIIS, K. (2008). How to conceptualise ‘comprehensive approach’?. Karsten Friis e Pia Jarmyr (eds), *Comprehensive Approach Challenges and opportunities in complex crisis management*. [Em linha]. NUPI Report, Security in practice, N.º 11, pp.2-9. Oslo, Noruega. [Referência de 22 de Fevereiro de 2011]. Disponível na Internet em: <[http://english.nupi.no/content/download/4601/63024/version/3/file/Security+in+ Practice-11-Friis-Jarmyr.pdf](http://english.nupi.no/content/download/4601/63024/version/3/file/Security+in+Practice-11-Friis-Jarmyr.pdf)>
- CSS (2010). *Strategic Trends 2010: Key Developments in Global Affairs*. [Em linha]. Zurique, Suíça: Center for Security Studies. Daniel Möckli (Ed.). [Referência de 21 de Março de 2011]. Disponível na Internet em: <http://www.humansecuritygateway.com/documents/CSS_TheCrisisOfCrisisManagement.pdf>
- CUE (2011). *Council conclusions on Civilian CSDP Capabilities*. [Em linha]. Bruxelas: Conselho da União Europeia, 21 de Março de 2011. [Referência de 21 de Março de 2011]. Disponível na Internet em: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/120057.pdf>
- CUE (2009). *Council conclusions on ESDP*. [Em linha]. Bruxelas: Conselho da União Europeia, 17 de Novembro de 2009. [Referência de 21 de Março de 2011]. Disponível na Internet em: <<http://www.eda.europa.eu/WebUtils/downloadfile.aspx?fileid=800>>
- CUE (2008a). *Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança – Garantir a Segurança num Mundo em Mudança*. [Em linha]. Bruxelas: Conselho da União Europeia, 11 de Dezembro de 2008. [Referência de 22 de Março de 2011]. Disponível na Internet em: <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/PT/reports/104638.pdf>
- CUE (2008b). *Declaration on Strengthening Capabilities*. [Em linha]. Bruxelas: Conselho



- da União Europeia, 11 de Dezembro de 2008. [Referência de 2 de Março de 2011]. Disponível na Internet em: <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/esdp/104676.pdf>
- CUE (2007). *Civilian Headline Goal 2010*. [Em linha]. Bruxelas: Conselho da União Europeia. [Referência de 19 de Abril de 2011]. Disponível na Internet em: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Civilian_Headline_Goal_2010.pdf>
- CUE (2005a). *EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR)*. [Em linha]. Bruxelas: Conselho da União Europeia, 13 de Outubro de 2005. [Referência de 25 de Março de 2011]. Disponível na Internet em: <http://www.initiativeforpeacebuilding.eu/resources/EU_Concept_for_ESDP_support_to_Security_Sector_Reform.pdf>
- CUE (2005b). *Civilian Headline Goal 2008- General Secretariat Document: Multifunctional Civilian Crisis Management Resources in an Integrated Format - CIVILIAN RESPONSE TEAMS*. [Em linha]. Bruxelas: Conselho da União Europeia, 23 de Junho de 2005. [Referência de 25 de Abril de 2011]. Disponível na Internet em: <[http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/skh/home.nsf/files/crheadlinegoal2008/\\$file/crheadlinegoal2008.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/skh/home.nsf/files/crheadlinegoal2008/$file/crheadlinegoal2008.pdf)>
- CUE (2003a). *Estratégia Europeia em Matéria de Segurança*. [Em linha]. Bruxelas: Conselho da União Europeia, 12 de Dezembro de 2003. [Referência de 2 de Abril de 2011]. Disponível na Internet em: <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIP.pdf>>
- CUE (2003b). *Civil-Military Co-ordination (CMCO)*. [Em linha]. Bruxelas: Conselho da União Europeia, 7 de Novembro de 2003. [Referência de 2 de Abril de 2011]. Disponível na Internet em: <<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/st14/st14457.en03.pdf>>
- DCDC (2010). *The DCDC Global Strategic Trends Programme - Global Strategic Trends Out to 2040*. [Em linha]. Arncott, Reino Unido: Development, Concepts and Doctrine Centre, 9 de Fevereiro de 2010. [Referência de 22 de Fevereiro de 2011]. Disponível na Internet em: <http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/38651ACB-D9A9-4494-98AA-1C86433BB673/0/gst4_update9_Feb10.pdf>
- DPKO (2010). *Formed Police Units in United Nations Peacekeeping Operations*. [Em linha]. 1 de Março de 2010. [Referência de 27 de Abril de 2011]. Disponível na Internet em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/sites/police/documents/formed_police_unit_policy_032010.pdf>



- DPKO (2008). *United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines. Department of Peacekeeping Operations*. [Em linha]. [Referência de 24 de Fevereiro de 2011]. Disponível na Internet em: <Pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf>
- DRENT, M., ZANDEE, D. (2010). *Breaking Pillars – Towards a civil-military security approach for the European Unit*. [Em linha]. Haia, Holanda: Netherlands Institute of international Relations Clingendael. [Referência de 22 de Fevereiro de 2011]. Disponível na Internet em: <http://www.clingendael.nl/publications/2010/20100211_breaking_pillars.pdf>
- EDA (2010). *Bridging Efforts - Connecting Civilian Security and Military Capability Development*. EDA Special bulletin. [Em linha]. European Defence Agency. 6 de Maio de 2010. [Referência de 22 de Fevereiro de 2011]. Disponível na Internet em: <<http://www.eda.europa.eu/WebUtils/downloadfile.aspx?fileid=909>>
- EGF (2010). *European Gendarmerie Force*. Ed. European Gendarmerie Force.
- EME (1963). *O Exército na Guerra Subversiva*. Ministério do Exército, Estado-Maior do Exército
- EMGFA (2011a). *Missões Internacionais – Participação nacional*. [Em linha]. [Referência de 27 de Abril de 2011]. Disponível na Internet em: <http://www.emgfa.pt/useruploads/files/efectivos_20abr11.jpg>
- EMGFA (2011b). *Operações e Missões (últimos 18 anos)*. [Em linha]. [Referência de 27 de Abril de 2011]. Disponível na Internet em: <<http://www.emgfa.pt/documents/kmf0tcsx1qvb.png>>
- EMGFA (2011c). *Missões Actuais*. [Em linha]. [Referência de 27 de Abril de 2011]. Disponível na Internet em: <<http://www.emgfa.pt/pt/operacoes/missoes>>
- EUROFOR (2011). *Eurofor*. [Em linha]. [Referência de 18 de Abril de 2011]. Disponível na Internet em: <<http://www.eurofor.it/>>
- EUROMARFOR (2011). *Euromarfor*. [Em linha]. [Referência de 18 de Abril de 2011]. Disponível na Internet em: <<http://www.euromarfor.org/euromarfor>>
- FISCHER, Kristian, CHRISTENSEN, Jan Top (2005). Improving civil-military cooperation the Danish way. In *NATO Review*. [Em linha]. Summer 2005. [Referência de 22 de Fevereiro de 2011]. Disponível na Internet em: <<http://www.nato.int/docu/review/2005/issue2english/special.html>>
- FM 3-0 (2008). *Field Manual 3-0: Operations*. Washington, DC: Department of the Army.
- FM 3-07 (2003). *Field Manual 3-07: Stability Operations*. Washington, DC: Department



of the Army.

- GNR (2011). *Participação da GNR em Missões de Paz*. [Em linha]. [Referência de 27 de Abril de 2011]. Disponível na Internet em: <<http://www.gnr.pt/default.asp?do=4ryv06r40npv10nv5/zv551r5>>
- GOE (2010). *NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a New Strategic Concept for NATO*. [Em linha]. [Referência de 22 de Fevereiro de 2011]. Disponível na Internet em: <<http://www.nato.int/strategic-concept/expertsreport.pdf>>
- GRANDIA, M. (2009). *The 3D approach and counterinsurgency. A mix of defence, diplomacy and development. The case of Uruzgan*. [Em linha]. Tese de Mestrado. Holanda: Universidade de Leiden. [Referência de 22 de Fevereiro de 2011]. Disponível na Internet em: <<http://www.cimic-coe.org/download/3DandCOIN.pdf>>
- GREVI, Giovanni, HELLY, Damien, KEOHANE, Daniel (2009). *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)*. [Em linha]. Paris: European Union Institute for Security Studies. [Referência de 27 de Abril de 2011]. Disponível na Internet em: <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf>
- HANLON, Joseph (1986). *Beggar Your Neighbours: Apartheid Power in Southern Africa*. Londres: Catholic Institute for International Relations.
- HARMONIEWEB (2011). *HarmonieWeb.org*. [Em linha]. [Referência de 22 de Abril de 2011]. Disponível na Internet em: <<http://www.harmonieweb.org>>
- HYNEK, Nik (2010) *Consolidating the EU's Crisis Management structures: Civil-Military Coordination and the Future of the EU OHQ*. [Em linha]. Bélgica: Directorate-General for External Policies of the Union, Parlamento Europeu. [Referência de 22 de Março de 2011]. Disponível na Internet em: <<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=en&file=30883>>
- IPAD (2010). *Estratégia Portuguesa de Cooperação Multilateral*. [Em linha]. IPAD. [Referência de 22 de Fevereiro de 2011]. Disponível na Internet em: <http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Publicacoes/DOC_014_01_anexo.pdf>
- JAKOBSEN, Peter Viggo (2008). *NATO'S Comprehensive Approach to Crisis Response Operations. A Work in Slow Progress*. [Em linha]. DIIS REPORT 2008:15. Copenhaga: Danish Institute for International Studies. [Referência de 22 de Fevereiro de 2011]. Disponível na Internet em: <http://www.diis.dk/graphics/Publications/Reports2008/Report_2008-15_NATO_Comprehensive_Approach_Crisis_Response_Operations.pdf>



- JALLC (2010). *Medical Civil-Military Interaction*. [Em linha]. 16 de Julho de 2010. Lisboa: Joint Analysis and Lessons Learned Centre. [Referência de 22 de Abril de 2011]. Disponível na Internet em: <[http://www.jallc.nato.int/Documents/10-152 Medical Civil-Military Interaction.pdf](http://www.jallc.nato.int/Documents/10-152%20Medical%20Civil-Military%20Interaction.pdf)>
- JAPCC (2008). *Air Power in Countering Irregular Warfare*. [Em linha]. The Joint Air Power Competence Centre. [Referência de 22 de Fevereiro de 2011]. Disponível na Internet em: <http://www.japcc.de/fileadmin/user_upload/projects/expeditionary_security/080609_Air_Power_in_Countering_Irregular_Warfare.pdf>
- JCS (2010). *Irregular Warfare: Countering Irregular Threats Joint Operating Concept Version 2.0*. [Em linha]. Washington, DC: Joint Chiefs of Staff. [Referência de 22 de Fevereiro de 2011]. Disponível na Internet em: <http://www.dtic.mil/futurejointwarfare/concepts/iw_joc2_0.pdf>
- JDCC (2006). *Joint Discussion Note 4/05. The Comprehensive Approach*. [Em linha]. Janeiro de 2006. Shrivenham: Joint Doctrine & Concepts Centre. [Referência de 22 de Abril de 2011]. Disponível na Internet em: <[http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/25A7F4A2-31C2-49D8-A857-4D31750CBD6F/0/20071218_jdn4_05_U_DCDCI MAPPS.pdf](http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/25A7F4A2-31C2-49D8-A857-4D31750CBD6F/0/20071218_jdn4_05_U_DCDCI_MAPPS.pdf)>
- JP 3-08 (2008). *Joint Publication 3-08: Interagency, Intergovernmental Organization, and Nongovernmental Organization Coordination During Joint Operations Vol I*. Washington, DC: Joint Chiefs of Staff.
- JP 3-57 (2008). *Joint Publication 3-57: Civil-Military Operations*. Washington, DC: Joint Chiefs of Staff.
- KASS, R.A. (2006). *The Logic of Warfighting Experiments*. Washington, DC: DoD Command and Control Research Program.
- KOKKARINEN, Helinä (2008). Becoming Comprehensive: Finnish and European Developments. In *Needs of Comprehensiveness: Building Blocks for Finnish Crisis Management*. FINCENT Publication Series 1. Helsínquia: Finnish Defence Forces International Centre. pp. 23-29.
- KOSKELA, M. (2008). Preface. In *Needs of Comprehensiveness: Building Blocks for Finnish Crisis Management*. FINCENT Publication Series 1. Helsínquia, Finlândia: Finnish Defence Forces International Centre. pp. 5-9.
- LIESINEN, Kalle (2008). Future Challenges of the Peacemaking Process. In *Needs of Comprehensiveness: Building Blocks for Finnish Crisis Management*. FINCENT Publication Series 1. Helsínquia: Finnish Defence Forces International Centre. pp.



41-46.

- LINDLEY-FRENCH, J., CORNISH, P., RATHMELL, A. (2010). *Operationalizing the Comprehensive Approach*. [Em linha]. Londres: Chatham House. [Referência de 22 de Fevereiro de 2011]. Disponível na Internet em: <http://www.chathamhouse.org.uk/files/16458_0310pp.pdf>
- MALONE, Kevin, SCHMITT, Evan (2010) *Series on Defense, Development, and Diplomacy (3Ds) Approach to foreign policy*. [Em linha]. Conflict Prevention and Resolution Forum. [Referência de 22 de Fevereiro de 2011]. Disponível na Internet em: <[http://www.3dsecurity.org/sites/3dsecurity.org/files/CPRF 3D Report - Final.pdf](http://www.3dsecurity.org/sites/3dsecurity.org/files/CPRF_3D_Report_-_Final.pdf)>
- MATTIS, J.M., HOFFMAN, F. (2005). Future Warfare: The Rise of Hybrid Wars. In *Proceedings Magazine*. [Em linha]. November 2005 Vol. 132/11/1,233. [Referência de 22 de Fevereiro de 2011]. Disponível na Internet em: <<http://www.usni.org/magazines/proceedings/2005-11/future-warfare-rise-hybrid-wars>>
- MDN (2010). Directiva Ministerial de Defesa 2010-2013. *Diário da República*, 2.^a série, N.º 86, 4 de Maio de 2010, pp. 23150-23154
- MEHARG, S., ARNUSCH, A., MERRIL S. (2010). *Security Sector Reform: A Case Study Approach to Transition and Capacity Building*. PKSOI Papers. Peacekeeping and Stability Operations Institute.
- MIDAN, C. (2009). Implementation of NATO EBAO Doctrine and its Effects on Operational Staffs’ Structure and Functions. *Strategic Impact*. [Em linha]. N.º 4/2009, pp. 39-54. Roménia: The Centre for Defence and Security Strategic Studies. [Referência de 22 de Março de 2011]. Disponível na Internet em: <jml.indexcopernicus.com/fulltxt.php?ICID=901087>
- MNE (2006). *Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa*. [Em linha]. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros. [Referência de 22 de Fevereiro de 2011]. Disponível na Internet em: <http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Publicacoes/Visao_Estrategica_editado.pdf>
- MNE5 (2009). *The Comprehensive Approach: A Conceptual Framework for MNE5 Version 1.0*. 10 de Fevereiro de 2009. Suffolk: Multinational Experiment.
- MNE6 (2011). *Multinational Experiment (MNE) 6 Campaign Report*. [Em linha]. 4 de Fevereiro de 2011. Suffolk: Multinational Experiment. [Referência de 20 de Abril de 2011]. Disponível na Internet em: <[http://mne.oslo.mil.no:8080/Multinatio/MNE6produk/MNE6FinalR/file/MNE6 Final Report.pdf](http://mne.oslo.mil.no:8080/Multinatio/MNE6produk/MNE6FinalR/file/MNE6_Final_Report.pdf)>



- NAC (2010). *NATO Crisis Response System Manual (NCRSM)*. North Atlantic Council.
- NDC (2010). *Complex Operations: NATO at war and on the margins of war*. [Em linha]. NDC Forum Paper N.º 14. Julho de 2010. Christopher M. Schnaubelt Ed.. Roma: NATO Defense College. [Referência de 22 de Fevereiro de 2011]. Disponível na Internet em: <<http://www.ndc.nato.int/download/downloads.php?icode=79>>
- NORHEIM-MARTINSEM, P.M. (2009). *EU Capabilities for a Comprehensive Approach: Broad Interoperability as a Comparative Advantage*. [Em linha]. Norwegian Defence Research Establishment (FFI). [Referência de 22 de Fevereiro de 2011]. Disponível na Internet em: <<http://rapporter.ffi.no/rapporter/2009/01300.pdf>>
- OCDE (2010). *Portugal (2010) DAC Peer Review – Main Findings and Recommendations*. [Em linha]. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. [Referência de 24 de Fevereiro de 2011]. Disponível na Internet em: <<http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Ficheiros/dac.pdf>>
- OCDE (2006). *Whole of Government Approaches to Fragile States*. [Em linha]. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. [Referência de 24 de Fevereiro de 2011]. Disponível na Internet em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/15/24/37826256.pdf>>
- OCDE (2005). *Security System Reform and Governance*. [Em linha]. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. [Referência de 24 de Março de 2011]. Disponível na Internet em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf>>
- ONU (2011a). *Ranking of Military and Police Contributions to UN Operations*. [Em linha]. Month of Report : 31-Mar-11 [Referência de 24 de Abril de 2011]. Disponível na Internet em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2011/mar11_2.pdf>
- ONU (2011b). *UN Mission's Summary detailed by Country*. [Em linha]. Month of Report : 31-Mar-11 [Referência de 24 de Abril de 2011]. Disponível na Internet em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2011/mar11_3.pdf>
- ONU (2006a). *Note of Guidance on Integrated Missions*. [Em linha]. 17 de Janeiro de 2006. Nova Iorque: Secretário-Geral da ONU [Referência de 24 de Fevereiro de 2011]. Disponível na Internet em: <<http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/missions/sgnote.pdf>>
- ONU (2006b). *Disarmament, demobilization and reintegration. Report of the Secretary-Generals*. [Em linha]. Doc. A/60/705, 2 de Março de 2006. Nova Iorque: Secretário-Geral da ONU [Referência de 27 de Abril de 2011]. Disponível na



- Internet em: <http://www.undp.org/cpr/documents/ddr/SG_Report_on_DDR_to_GA_s-60-705_March_2006.pdf>
- OTAN (2011a). *Crisis management*. [Em linha]. [Referência de 24 de Novembro de 2010]. Disponível na Internet em: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49192.htm?selectedLocale=en>
- OTAN (2011b). A “*Comprehensive Approach*” to crisis management. [Em linha]. [Referência de 21 de Abril de 2011]. Disponível na Internet em: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_51633.htm>
- OTAN (2010a). *Strategic Concept For the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation*. [Em linha]. [Referência de 22 de Fevereiro de 2011]. Disponível na Internet em: <<http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>>
- OTAN (2010b). *Counter-Insurgency Joint Operational Guideline*. [Em linha]. NATO [Referência de 22 de Março de 2011]. Disponível na Internet em: <[http://mne.oslo.mil.no:8080/Multinatio/MNE6semina/NATOsCOINJ/file/TT-6185_Counter-Insurgency_\(COIN\)_Joint_Operational_Guidelines_\(JOG\) NU0022.pdf](http://mne.oslo.mil.no:8080/Multinatio/MNE6semina/NATOsCOINJ/file/TT-6185_Counter-Insurgency_(COIN)_Joint_Operational_Guidelines_(JOG) NU0022.pdf)>
- OTAN (2010c). *NATO’s Police Operational Mentor and Liaison Teams (POMLTs)*. [Em linha]. Fact Sheet. Junho de 2010. Bruxelas: NATO [Referência de 17 de Abril de 2011]. Disponível na Internet em: <http://www.isaf.nato.int/images/stories/File/factsheets-june/June_2010-Fact_Sheet_POMLT.pdf>
- OTAN (2009). *NATO’s Operational Mentor and Liaison Teams (OMLTs)*. [Em linha]. Fact Sheet. Outubro de 2009. Bruxelas: NATO [Referência de 17 de Abril de 2011]. Disponível na Internet em: <<http://www.nato.int/isaf/topics/factsheets/omlt-factsheet.pdf>>
- OTAN (2008). *Bucharest Summit Declaration*. [Em linha]. [Referência de 24 de Novembro de 2010]. Disponível na Internet em: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm>
- OTAN (2007). *NATO Disaster Relief Operation to Pakistan*. [Em linha]. [Referência de 17 de Abril de 2011]. Disponível na Internet em: <https://www.ncoic.org/apps/group_public/download.php?document_id=7728>
- OTAN (2006). *Riga Summit Declaration*. [Em linha]. [Referência de 24 de Novembro de 2010]. Disponível na Internet em: <<http://www.nato.int/docu/pr/2006/p06-150e.htm>>



- PALM, Anne (2008). NGOs Vital Actors in Comprehensive Crisis Management. In *Needs of Comprehensiveness: Building Blocks for Finnish Crisis Management*. FINCENT Publication Series 1. Helsínquia, Finlândia: Finnish Defence Forces International Centre. pp. 35-40.
- PALMA, J.M.N. (2010). *As Operações Inter-Agência de Combate às Ameaças Emergentes em Portugal. O Papel das Forças Armadas*. Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2009/10. Lisboa: IESM.
- PSP (2011). *A PSP em Missões Internacionais*. [Em linha]. [Referência de 27 de Abril de 2011]. Disponível na Internet em: <<http://www.psp.pt/Pages/apsp/pspemmissoesinternacionais.aspx?menu=4>>
- QUILLE, Gerrard et al. (2006). *Developing EU Civil Military Co-ordination: The Role of the new Civilian Military Cell*. [Em linha]. Bruxelas: Joint Report by ISIS Europe and CeMiSS. [Referência de 18 de Abril de 2011]. Disponível na Internet em: <http://www.isis-europe.org/pdf/reports_10.pdf>
- RUBY, T.Z. (2008). Effects-based Operations: More Important Than Ever. *Parameters*. [Em linha]. US Army War College. Vol. XXXVIII, Autumn 2008. pp. 26-35. [Referência de 22 de Março de 2011]. Disponível na Internet em: <<http://www.carlisle.army.mil/usawc/Parameters/Articles/08autumn/ruby.pdf>>
- SAS-065 (2010). *NATO NEC C2 Maturity Model*. [Em linha]. Fevereiro de 2010. Washington, DC: DoD Command and Control Research Program. [Referência de 22 de Abril de 2011]. Disponível na Internet em: <http://www.dodccrp.org/files/N2C2M2_web_optimized.pdf>
- SFOR (2004). *Multinational Specialized Unit*. [Em linha]. SFOR Fact Sheet, Agosto de 2004 [Referência de 22 de Abril de 2011]. Disponível na Internet em: <<http://www.nato.int/sfor/factsheet/msu/t040809a.htm>>
- SMITH-WINDSOR, B. (2008). *Hasten Slowly – NATO’s Effects Based and Comprehensive Approach to Operations*. [Em linha]. Research Paper N.º 38. Roma: NATO Defense College. [Referência de 22 de Fevereiro de 2011]. Disponível na Internet em: <<http://www.ndc.nato.int/download/downloads.php?icode=10>>
- SSTRO (2006). *Military Support to Stabilization, Security, Transition, and Reconstruction Operations Joint Operating Concept Version 2.0*. [Em linha]. Norfolk, EUA: US Joint Forces Command. [Referência de 22 de Fevereiro de 2011]. Disponível na Internet em: <http://www.dtic.mil/futurejointwarfare/concepts/sstro_joc_v20.doc>
- STAVRIDIS, J. (2009). *NATO: Taking a Fix, Charting a Course*. *RUSI Journal*,



- December 2009, Vol. 154, n.º 6, pp. 44-47.
- TTCP (2006). *Guide for Understanding and Implementing Defense Experimentation (GUIDEx)*. Otava, Canadá: The Technical Cooperation Program.
- TUE (2010). Versão Consolidada do Tratado da União Europeia. *Jornal Oficial da União Europeia*. [Em linha]. C 83, 30 de Março de 2010, pp. 13-45. [Referência de 22 de Março de 2011]. Disponível na Internet em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:PT:PDF>>
- UE (2011). *UE Crisis Management Goalkeeper - Concepts & Guidelines*. [Em linha]. [Referência de 22 de Março de 2011]. Disponível na Internet em: <<https://esdp.consilium.europa.eu/Page/Governor/ConGuiList.aspx>>
- UNOCHA (2007). *The Use of Foreign Military and Civil Defence Assets In Disaster Relief (“Oslo Guidelines”) Revision 1.1*. [Em linha]. Novembro de 2007. Nova Iorque: UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. [Referência de 22 de Abril de 2011]. Disponível na Internet em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/47da87822.html>>
- UNOCHA (2003). *Guidelines On The Use of Military and Civil Defence Assets To Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies (“MCDA Guidelines”)*. [Em linha]. Março de 2003. Nova Iorque: UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. [Referência de 22 de Abril de 2011]. Disponível na Internet em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f13f73b4.html>>
- USJFCOM (2010a). *The Joint Operating Environment (JOE) 2010*. [Em linha]. Norfolk, EUA: US Joint Forces Command. 18 de Fevereiro de 2010. [Referência de 22 de Fevereiro de 2011]. Disponível na Internet em: <http://www.jfcom.mil/newslink/storyarchive/2010/JOE_2010_o.pdf>
- USJFCOM (2008). *Assessement of Effects Based Operations*. Commander Memorandum for U.S. Joint Forces Command. 14 de Agosto de 2008. Norfolk, EUA: U.S. Joint Forces Command.
- USJFCOM (2007). *Joint Urban Operations Joint Integrating Concept Version 1.0*. [Em linha]. Norfolk, EUA: US Joint Forces Command. [Referência de 22 de Fevereiro de 2011]. Disponível na Internet em: <http://www.dtic.mil/futurejointwarfare/concepts/juo_jic_v1.pdf>
- VAN RIPER, P.K. (2009). EBO: There was no Baby in the Bathwater. *Joint Force Quarterly*. [Em linha]. NDU Press, n.º 52, pp. 82-85. [Referência de 22 de Março de 2011]. Disponível na Internet em: <<https://digitalndulibrary.ndu.edu/u?/>>



ndupress, 20800>

- VAZ, N.F.C. (2010). *Comprehensive Approach - Contributos para um Modelo Nacional*. Trabalho de Investigação Individual do CEMC 2009/10. Lisboa: IESM.
- VESTERINEN, Sami (2009). *SHIFT - Shared Information Framework and Technology Concept ver 0.9*. [Em linha]. Finnish Defense University. Department of Military Technology . [Referência de 21 de Abril de 2011]. Disponível na Internet em: <<http://www.uscrest.org/files/mne5.pdf>>
- WENDLING, C. (2010). *The Comprehensive Approach to Civil-Military Crisis Management a Critical Analysis and Perspective*. [Em linha]. Institut de recherche stratégique de l'École militaire. [Referência de 22 de Fevereiro de 2011]. Disponível na Internet em: <http://www.humansecuritygateway.com/documents/IRSEM_TheComprehensiveApproachtoCivilMilitaryCrisisManagement.pdf>
- WILLIAMS, A.P. (2010). Implications of Operationalizing a Comprehensive Approach: Defining What Interagency Interoperability Really Means. *The International C2 Journal*. [Em linha]. Vol 4, No 1, pp. 1-30. Washington, DC: DoD Command and Control Research Program. [Referência de 22 de Abril de 2011]. Disponível na Internet em: <http://www.dodccrp.org/files/IC2J_v4n1_01_Williams.pdf>
- XVIIIIGC (2009). *Programa do XVIII Governo Constitucional 2009 – 2013*. [Em linha]. [Referência de 22 de Fevereiro de 2011]. Disponível na Internet em: <http://www.portugal.gov.pt/pt/GC18/-Documentos/Programa_GC18.pdf>



Entrevistas exploratórias:

ALVES, TCOR GNR Santos - Chefe da Divisão de Planeamento Estratégico e Relações
Internacionais/
Comando-Geral da GNR

CUNHA, VALM Pereira da - Chefe de Estado-Maior Conjunto/EMGFA
Ex-Cte do *Standing NATO Maritime Group 1*

ELIAS, Intendente Luís André - Chefe da Área Operacional/Comando Metropolitano de
Lisboa/PSP
Co-Autor do livro *Controlos Remotos* (Edições Almedina)

HENRIQUES, CALM Mina - Comandante da Flotilha
Ex-Chefe do Centro de Operações Conjuntas/EMGFA

LOPES, TGEN (Res.) Cunha - Juíz-Militar do Supremo Tribunal de Justiça
Ex-Inspector-Geral do Exército
Ex-2.º Comandante-Geral da GNR

MATOS, VALM (Res.) Vargas de - Membro do Conselho Superior de Disciplina da Armada
Ex-Comandante Naval

MENEZES, MGEN Faria - Chefe da Divisão de Planeamento Estratégico Militar/EMGFA

OLIVEIRA, MAJ GNR Pedro - Centro de Treino e Aprontamento de Força para Missões
Internacionais/GNR

PEREIRA, COR GNR Rui - Ex-Coordenador da Área de Ensino da GNR/IESM

RAMOS, Dr. Faro - Director-Geral de Política de Defesa Nacional/MDN

RELVAS, CTEN FZ Carvalho - Companhia Geral CIMIC/Corpo de Fuzileiros

SILVÉRIO, MAJ GNR Alves - Área de Ensino da GNR/IESM



ANEXO A

Glossário de Conceitos

- **Civil Military Cooperation (CIMIC)** - coordenação e cooperação, em apoio à missão, entre o comandante OTAN e actores da civis, incluindo a população nacional e as autoridades locais, bem como organizações e agências internacionais, nacionais e não-governamentais (AAP-6, 2010).
- **Civil Military Coordination (CMCO)** – aborda, no âmbito da PESC/PESD, a necessidade de efectiva coordenação interna das acções de todos os actores relevantes envolvidos no planeamento e subsequente implementação da resposta da UE à crise (CUE, 2003b).
- **Civil-Military Interaction (CMI)** – autoridade de interacção, de uma forma pró-activa, com actores não-NATO, para garantir a precisão da assessoria militar ao nível político (Bi-SC, 2010b).
- **Civilian Response Teams (CRT)** – capacidade de reacção rápida de gestão civil de crises, de dimensão e composição flexíveis, constituída por peritos dos Estados-Membros que, em princípio, conta com a participação do Secretariado do Conselho. Os peritos da Comissão Europeia serão convidados a participar, conforme adequado, com vista a assegurar a coerência da acção externa da UE. A CRT é desenhada a partir de um *pool* europeia de peritos, pré-seleccionados pelos Estados-Membros, em conformidade com os critérios e procedimentos acordados. Antes do seu primeiro empenhamento, os especialistas CRT efectuem um treino específico. As CRT são projectadas e trabalham de acordo com termos de referência genéricos e a metodologia pré-acordada, contidos num *Manual de CRT*. O apoio logístico assegura que uma CRT está devidamente equipada para a sua missão, sendo, quando necessário, capaz de contribuir para o estabelecimento de uma operação de gestão civil de crises (CUE, 2005b:3).
- **Contra-insurgência (COIN)** - conjunto de acções militares, paramilitares, políticas, económicas, psicológicas e cívicas tomadas para derrotar a insurgência (AAP-6, 2010).
Conceitos relacionados:
 - Insurgência** - movimento organizado que visa o derrube de um governo constituído, através do uso de subversão e de conflito armado (AAP-6, 2010).
 - Contra-subversão** – Acção concebida para detectar e combater a subversão (AAP-6, 2010).
 - Subversão** - Acção concebida para enfraquecer a força militar, económica ou política de uma nação, minando o moral, a lealdade ou a fiabilidade dos seus cidadãos (AAP-6, 2010).
- **Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR)** – As definições para cada passo do DDR são (ONU, 2006b):
 - Desarmamento** é a recolha, documentação, controlo e eliminação de armas de pequeno calibre, munições, explosivos e armas ligeiras e pesadas de combatentes e, muitas vezes, também da população civil. O desarmamento também inclui o desenvolvimento de programas de gestão responsável de armas;
 - Desmobilização** é a saída formal e controlada dos combatentes activos das forças armadas ou de outros grupos armados. A primeira fase de desmobilização pode iniciar-se com o processamento individual de combatentes em centros temporários de concentração de tropas em campos designados para esta finalidade (locais de acantonamento, acampamentos, áreas de concentração ou quartéis). A segunda fase da desmobilização engloba o pacote de apoio à desmobilização, que é chamado de reinserção;
 - Reinserção** é a assistência prestada aos ex-combatentes durante a desmobilização, mas antes do



processo de reintegração de longo prazo . A reinserção é uma forma de apoio transitório para ajudar a assegurar as necessidades básicas dos ex-combatentes e das suas famílias e pode incluir subsídios de segurança de transição, alimentos, roupas, abrigo, serviços médicos, educação de curto prazo, formação, emprego e ferramentas. Enquanto a reintegração é um processo contínuo social e económico de desenvolvimento, de longo prazo, a reinserção é uma assistência material e/ou financeira de curto prazo para atender às necessidades imediatas, podendo durar até um ano;

Reintegração é o processo pelo qual os ex-combatentes adquirem o estatuto civil e obtêm um emprego e um rendimento sustentáveis. A reintegração é essencialmente um processo social e económico por um período de tempo aberto, executado principalmente em comunidades ao nível local. Faz parte do desenvolvimento geral de um país e é uma responsabilidade nacional, que muitas vezes necessita de ajuda externa de longo prazo.

- **Forças de Segurança (FFS)** – A Lei de Segurança Interna (AR, 2008) contempla a existência de forças e serviços de segurança. Nos termos das respectivas leis orgânicas, constituem forças de segurança a GNR e a PSP. Reconhece-se o papel que os serviços de segurança e demais corpos e forças policiais podem desempenhar no quadro da CA, designadamente, em actividades relacionadas com a RSS. No entanto, a temática abordada no presente TII circunscreve-se às FFAA e às FFS portuguesas. Assim sendo, no âmbito deste TII, por FFS entende-se a GNR e a PSP.
- **Formed Police Unit (FPU)** - unidades móveis de polícia coesas, que prestam apoio às operações das Nações Unidas e garantir a segurança do pessoal das Nações Unidas e das missões, principalmente na gestão da ordem pública. Como parte coerente da componente policial das Nações Unidas, as FPU trabalham no apoio do restabelecimento e manutenção dos direitos de segurança, democráticos e humanos das comunidades, através da prestação de um policiamento permanente profissional, responsivo e mais robusto, em conformidade com o mandato (DPKO, 2010:3-4). As FPU de dimensão companhia, não podem ser colocadas sob comando militar e podem ser usadas para tarefas mais leves da polícia, incluindo as executivas (Grevi et al., 2009:105).
- **Host Nation (HN)** - Uma nação que, por acordo: a. recebe forças e material da OTAN ou de outras nações que operam em/de ou transitam pelo seu território; b. permite que material e/ou organizações da OTAN sejam posicionados no seu território; e/ou c. fornece apoio para estes fins (AAP-6, 2010).
- **Integrated Police Units (IPUs)** - unidades robustas de dimensão batalhão ou companhia (unidades de ‘gendarmérie’), que podem ser colocadas ou não sob comando militar. São especialmente adequadas para intervir em situações não estabilizadas para realizar tarefas executivas de polícias , como seja patrulhamento, manutenção da ordem pública e combate ao crime organizado (Grevi et al., 2009:105).
- **Multinational Specialised Units (MSU)** – Forças policiais de natureza militar dedicadas à população civil, que empregam força mínima e operam em pequenas unidades, desempenhando tarefas que contribuem para as operações de segurança militar, para a ordem pública e para o cumprimento do acordo de paz, prestam apoio à polícia local e a actividades humanitárias, recolhem informações especiais e constituem Força de Reserva (SFOR, 2004).
- **Operações Complexas (OC)** – PSO de grande escala, conduzidas por actores militares e não-militares que combinam elementos das PSO com elementos de outros tipos de operações, como sejam, ajuda humanitária estrangeira, assistência à nação ou apoio à insurgência ou à COIN (JP 3-08, 2006:GL-6)
- **Reforma do Sector da Segurança (RSS)** - envolve a reforma das instituições de segurança



(incluindo polícia e milícias) para que, sob o controle de uma autoridade legítima, possam desempenhar um papel efectivo e responsável no assegurar da segurança interna e externa. Engloba a reforma do Ministério da Defesa, treino e desenvolvimento, educação e o apoio ao reforço das instituições judiciais e policiais. (AJP-01(D), 2010). **Conceito relacionado:**

Sector de Segurança - um sistema que inclui (CUE, 2005a:7-8):

- O núcleo dos actores de segurança: forças armadas, polícia, guardas civis, forças paramilitares; guardas presidenciais, serviços de informações e de segurança (militares e civis); guarda costeira, guardas de fronteira, autoridades aduaneiras, unidades de reserva ou de segurança local (forças de defesa civil, guardas nacionais, milícias).
- Os órgãos de gestão e supervisão da segurança: o Executivo, os órgãos consultivos de segurança nacional; legisladores; ministérios da defesa, da administração interna, negócios estrangeiros, autoridades tradicionais; órgãos de gestão financeira (ministros das finanças, unidades de orçamento, auditoria financeira e de planeamento) e organizações da sociedade civil (conselhos de revisão civis e comissões públicas de denúncia).
- Instituições de justiça e de aplicação da lei: judiciária; ministérios de justiça, prisões, investigação criminal e ministério público, comissões de direitos humanos, provedores, sistemas de justiça tradicionais.
- Forças de segurança não oficiais, com quem raramente os doadores colaboram: exércitos de libertação; exércitos de guerrilha; unidades de guarda-costas particulares, unidades privadas de segurança; milícias de partidos políticos.

- **Stability Police Unit (SPU)** – ver IPU, FPU e MSU.
- **Stabilization, Security, Transition and Reconstruction Operations (SSTRO)** – inclui acções militares de apoio para (SSTRO, 2006):
 - Assistir o governo de uma HN, já existente ou nova, na prestação de segurança, serviços públicos essenciais, desenvolvimento económico e governabilidade, na sequência da degradação significativa ou colapso das capacidades do governo, devido a uma falha interna ou em consequência da destruição e do deslocamento provocados por uma guerra;
 - Prestar apoio para estabilizar e administrar um território ocupado e o cuidado a refugiados em operações de combate visando objectivos limitados, que não se destinem a impor pela força a alteração do regime adversário;
 - Apoiar um governo nacional frágil que esteja em recessão devido a desafios internos graves, que incluem agitação civil, insurgência, terrorismo e os conflitos entre facções;
 - Assistir a um governo estável que tenha sido atingido por uma catástrofe natural devastadora;
 - Prestar assistência de cooperação de segurança limitada a um estado que enfrenta desafios internos moderados; e
 - Prestar assistência e treino militar a nações parceiras que aumentam o seu potencial e capacidade para conduzir SSTRO domésticas ou no estrangeiro.
- **Whole-of-Government Approach (WGA)** – Abordagem em que um governo usa activamente redes formais e/ou informais entre as diferentes agências dentro do governo para coordenar a elaboração e implementação do conjunto de intervenções que as agências do governo realizarão a fim de aumentar a eficácia dessas intervenções para alcançar o desejado objectivos (OCDE, 2006:14).



ANEXO B

Extracto do “Conceito Estratégico para a Defesa e Segurança dos Membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte” (OTAN, 2010a)

“Segurança, por intermédio de Gestão de Crises

20. *As crises e conflitos para além das fronteiras da OTAN podem representar uma ameaça directa à segurança do território e das populações da Aliança. A OTAN, envolver-se-á, onde possível e quando necessário, para prevenir crises, gerir crises, estabilizar situações pós-conflito e apoiar a reconstrução.*
21. *As lições aprendidas com as operações da OTAN, em particular no Afeganistão e nos Balcãs Ocidentais, tornaram claro que, para uma eficaz gestão de crises, é necessária uma comprehensive approach política, civil e militar. A Aliança participará activamente com outros actores internacionais antes, durante e depois das crises para incentivar a análise, planeamento e condução colaborativa de actividades no terreno, a fim de maximizar a coerência e a eficácia do esforço internacional global.*
22. *A melhor maneira de gerir os conflitos é evitar que eles ocorram. A OTAN monitorizará e analisará continuamente a conjuntura internacional para antecipar crises e, onde apropriado, tomará medidas efectivas para impedir que se transformem em grandes conflitos.*
23. *Onde a prevenção de conflitos não tiver êxito, a OTAN estará preparada e será capaz de gerir as hostilidades em curso. A OTAN tem capacidades únicas de gestão de conflitos, incluindo a capacidade inigualável para destacar e manter forças militares robustas no terreno. As operações dirigidas pela OTAN têm demonstrado a contribuição indispensável que a Aliança pode fazer para os esforços internacionais de gestão de conflitos.*
24. *Mesmo quando o conflito chega ao fim, muitas vezes a comunidade internacional deve fornecer apoio continuado, para criar as condições para uma estabilidade duradoura. A OTAN estará preparada e será capaz de contribuir para a estabilização e reconstrução, sempre que possível em estreita cooperação e consulta com outros actores internacionais relevantes.*
25. *Para ser eficaz em todo o espectro de gestão de crises, iremos:*
 - *aumentar a partilha de informações no âmbito da OTAN, para melhor prever quando as crises podem ocorrer, e como podem ser evitadas;*
 - *desenvolver doutrina e capacidades militares para operações expedicionárias, incluindo operações de contra-insurgência, estabilização e reconstrução;*
 - *formar uma adequada mas modesta capacidade gestão de crises civil, para fazer o interface mais eficaz com parceiros civis, partindo das lições aprendidas em operações lideradas pela OTAN. Esta capacidade também pode ser usada para planejar, empregar e coordenar actividades civis até que as condições permitam a transferência de responsabilidades e tarefas para outros actores;*
 - *melhorar o planeamento integrado civil-militar em todo o espectro de crise;*
 - *desenvolver a capacidade de formar e desenvolver as forças locais em zonas de crise, de modo que as autoridades locais sejam capazes, o mais rapidamente possível, de manter a segurança sem ajuda internacional;*
 - *identificar e formar especialistas civis dos Estados membros, disponibilizados para destacamento rápido pelos Aliados para missões seleccionadas, capazes de trabalhar ao lado dos nossos especialistas militares e civis de países e instituições parceiras;*
 - *ampliar e intensificar as consultas políticas entre os Aliados e com os parceiros, tanto numa base regular como ao lidar com todas as fases de uma crise - antes, durante e depois.”*



ANEXO C

Doutrina, Conceitos e Orientações relacionados com a CA

Tabela C.1 - Doutrina e Conceitos de países Aliados

País	Entidade Emissora	Referência	Nome	Data
EUA ²²	CJCS	CCJO v3.0	Capstone Concept for Joint Operations Version 3.0	15 Jan 2009
	CJCS	CCJO Activity Concepts v1.0	Capstone Concept for Joint Operations Activity Concepts Version 1.0	8 Nov 2010
	US SOCOM US JFCOM	IW JOC v2.0	Irregular Warfare: Countering Irregular Threats Joint Operating Concept Version 2.0	17 Mai 2010
	US EUCOM US JFCOM	CS JOC v1.0	Military Contribution to Cooperative Security (CS) Joint Operating Concept Version 1.0	19 Set 2008
	US JFCOM	SSTRO JOC v2.0	Military Support to Stabilization, Security, Transition, and Reconstruction (SSTR) Operations Joint Operating Concept Version 2.0	Dez 2006
	US JFCOM	JUO JIC v1.0	Joint Urban Operations Joint Integrating Concept Version 1.0	23 Jul 2007
	CJCS	JP 3-06	Joint Urban Operations	08 Nov 2009
	CJCS	JP 3-08	Interagency, Intergovernmental Organization, and Nongovernmental Organization Coordination During Joint Operations	17 Mar 2006
	CJCS	JP 3-16	Multinational Operations	07 Mar 2007
	CJCS	JP 3-29	Foreign Humanitarian Assistance	17 Mar 2009
	CJCS	JP 3-57	Civil-Military Operations	08 Jul 2008
	CJCS	JP 3-57	Civil-Military Operations	08 Jul 2008
UK ²³	DCDC	JDP 0-01	British Defence Doctrine (3rd Edition)	Ago 2008
	DCDC	JDP 3-40	Security and Stabilisation: The Military Contribution	Nov 2009
	DCDC	JDP 3-52	Disaster Relief Operations (2nd Edition)	Jun 2008
	DCDC	JDP 3-90	Civil-Military Co-operation (CIMIC)	Abr 2006
	DCDC	JDP 5-00	Campaign Planning (2nd Edition)	Dez 2008
	DCDC	JWP 3-50	The Military Contribution to Peace Support Operations (2nd Edition)	Jun 2004
Canadá ²⁴	DCDC	JWP 3-51	Non-combatant Evacuation Operations	Ago 2000
	CFEC	CFJP 01	Canadian Military Doctrine	Apr 2009
	J7 Doctrine 2	B-GJ-005-307/FP-030	Peace Support Operations	Nov 2002
	J7 Doctrine 2	B-GJ-005-307/FP-040	Humanitarian Operations and Disaster Relief Operations	Mai 2005
	J3 DLLS 2-2	B-GG-005-004/AF-023	Civil-Military Cooperation in Peace, Emergencies, Crisis and War	Jan 1999

Nota: A doutrina referida reflecte, exclusivamente, doutrina conjunta, sendo possível encontrar outra ao nível dos Ramos

²² Disponível na Internet em: <<http://www.dtic.mil/futurejointwarfare/index.html>>

²³ Disponível na Internet em: <<http://www.mod.uk/DefenceInternet/MicroSite/DCDC/OurPublications/>>

²⁴ Disponível na Internet em: <<http://www.cfd-cdf.forces.gc.ca/sites/page-eng.asp?page=3560>>



Tabela C.2 - Lista de Conceitos e Orientações da base de dados *Governor* da UE,
aplicáveis à gestão de crises civis, no âmbito da PESD, adaptada de (UE, 2011)

Área	Tipo	Título do Documento
Planeamento e Controlo de Missão	Conceito	<i>Concept paper on procedures for the termination, extension and refocusing of an EU civilian crisis management operation</i>
	Conceito	<i>Draft EU Concept for Comprehensive Planning</i>
	Linhas de orientação	<i>Draft Guidelines for Command and Control Structure for EU Civilian Operations in Crisis Management</i>
Monitorização	Conceito	<i>Concept for EU Monitoring missions</i>
	Conceito	<i>Draft Concept for ESDP Border missions in the framework of Civilian Crisis Management</i>
Género	Documento Relacionado	<i>Comprehensive approach to the EU implementation of the United Nations Security Council Resolutions 1325 and 1820 on women, peace and security</i>
Rule-of-law/ Direitos Humanos	Conceito	<i>Comprehensive EU concept for missions in the field of Rule-of-law in crisis management</i>
	Linhas de orientação	<i>Draft Council Conclusions on EU Guidelines on Human Rights Defenders</i>
<i>Civilian Response Teams (CRT)</i>	Conceito	<i>Civilian Response Teams</i>
Sociedade Civil (SC)/Organizações Não Governamentais (ONG)	Conceito	<i>Concept on Strengthening EU Mediation and Dialogue Capacities</i>
	Linhas de orientação	<i>Recommendations for Enhancing Co-operation with Non-Governmental Organisations (NGOs) and Civil Society Organisations (CSOs) in the Framework of EU Civilian Crisis Management and Conflict Prevention</i>
Coordenação Civil-Militar	Conceito	<i>Civil Military Coordination (CMCO)</i>
	Conceito	<i>Civil-Military Co-ordination (CMCO): Possible solutions for the management of EU Crisis Management Operations - Improving information</i>
Polícia	Conceito	<i>Concept for rapid deployment of police elements in an EU-led substitution mission</i>
	Conceito	<i>EU Comprehensive Concept for Strengthening of Local Police Missions</i>
Administração Civil	Conceito	<i>EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR)</i>
	Conceito	<i>Draft EU Concept for support to Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR)</i>
	Conceito	<i>EU Concept for Crisis Management Missions in the field of Civilian Administration</i>
	Linhas de orientação	<i>Basic Guidelines for Crisis Management missions in the field of Civil Administration</i>
Questões Humanitárias	Linhas de orientação	<i>Council conclusions on the EU Guidelines for the Promotion and Protection of the Rights of the Child</i>
	Linhas de orientação	<i>Draft General review of the Implementation of the Checklist for the Integration of the Protection of Children affected by Armed Conflict into ESDP Operations</i>
	Linhas de orientação	<i>Ensuring protection – European Union Guidelines on Human Rights Defenders</i>



ANEXO D

Níveis de Maturidade de Interação

Tabela D.1– Indicadores do nível de maturidade de interação, adaptado de (Williams, 2010)

Magnitude de Interação	Estrutura Organizacional	Comunicações	Partilha de Informação	Tomada de Decisão e Procedim. Operativos	Autoridade e Responsabilidade	Cultura e Valores	Planeamento e Avaliação
Colaborativo	Separada. Formadas organizações de planeamento e execução descentralizada, que partilham o poder e a autoridade entre as organizações e os recursos partilhados. Permanente intercâmbio de pessoal. Fronteiras organizacionais tornam-se difusas	Comunicação planeada pela liderança sénior e aplicada durante as operações. Uso generalizado de mecanismos colaborativos (telefone, email, ferramentas online). Começa a emergir uma infraestrutura física de C2 inter-organizacional	As questões de segurança e de propriedade começam a ser transcendidas. A informação é multi-fonte, corroborada e rica com meta-dados. A informação é empurrada e puxada conforme for necessário	Tomada de decisão combinada em todos os níveis das organizações. Fóruns descentralizados tomam decisões políticas chave por consenso. As regras, normas e convenções organizacionais separadas, convergem para procedimentos operacionais formais conjuntos	Emerge a autoridade trans-organizacional. Organizações têm autoridade sobre pessoal e recursos de outras organizações. Desenrolva responsabilização mútua para estruturas em redes descentralizadas, à medida que o risco é amplamente partilhado.	<i>Sensemaking</i> organizacional "Extra-subjectivo" (conhecimento situacional e identidades culturais organizacionais construídas através perspectivas culturais partilhadas (mas não iguais))	Processos de planeamento são sincronizados ao nível de saída (ou seja, planos de projecto detalhados). A afectação de recursos é baseada na suposição de que os conjuntos de recursos são normalmente colocados em <i>pools</i> . Planeamento para a divisão e partilha de tarefas e recursos de avaliação.
Coordenado	Fóruns ou comissões trans-organizações for- mais, têm o apoio da liderança da organização. Institucionalização de produtos dos fóruns/ comités em processos de execução e planeamento da organização. As organizações continuam a manter uma relativa independência	Comunicação inter-organizacional institucionalizada nos processos organizacionais. Padrão passa a ser a partilha de informação voluntária. Surge infraestrutura de comunicação formal (p. ex., páginas da web e endereços de email comuns, números de telefone dedicados)	A informação é de multi-fonte e corroborada inter-organizacionalmente. Oportunidade passa a ser depender de limites inter-organizacionais. Cada organização começa a empurrar bem como puxar info.	Mandatada pela liderança sénior e tomada de decisão combinada de alto nível das organizações. Organização líder talvez seja responsável pelas decisões políticas chave.	Ampla delegação de autoridade no pessoal de intercâmbio / ligação para planear metas e afectar recursos (p. ex., o cte. operacional tem liberdade para afectar recursos de missão para apoiar a operações da ONU sem ter que receber autorização de níveis mais altos)	<i>Sensemaking</i> organizacional "Genérico-subjectiva" (conhecimento situacional e identidades culturais organizacionais construídas através de mecanismos estruturais)	Os processos de planeamento são sincronizados ao nível dos resultados (nível operacional). As metas são acordadas trans-organizacionalmente. A afectação de recursos é desconflituada a nível operacional. Partilha dos resultados e das práticas de avaliação
Desconflituado	Reuniões inter-organizacionais regulares e informais, com membros do pessoal de comunidades de interesse podem surgir. Organizações ainda operam de forma relativamente independente umas das outras	Alguns comunicação limitada pessoa a pessoa realizada por iniciativa dos próprios indivíduos, geralmente ad hoc. A informação trocada entre as organizações é puxada	Cada organização puxa a partir de fontes ou organizações externas quando necessário.	A tomada de decisão dos líderes individuais pode ser influenciada pelas actividades ou planos de outra organização, como resultado de interações informais. Regras, normas e convenções organizacionais totalmente independentes	Alguns delegação limitada de autoridade funcional específico para níveis mais baixos (p. ex., orientação para um Cte. operacional p/ interagir como entender adequado). A autoridade tradicional ainda domina e a responsabilidade permanece nas organizações individuais	<i>Sensemaking</i> organizacional "inter-subjectiva" (conhecimento situacional construído através de interações sociais)	Processos de planeamento são sincronizados a nível de impacto, ou seja, metas de nível superior são partilhadas trans-organizacionalmente. Processos e recursos de avaliação completa/ separados, algum conhecimento mútuo dos programas de outras organizações
Conflituado	Estruturas organizacionais independentes. Funções das organizações totalmente separadas.	Sem comunicação inter-organizacional. Informação possuída e controlada pelas respectivas organizações. Classificação e questões de propriedade significa apenas muito pouca ou nenhuma possibilidade de partilha de info.	Informação possuída e controlada pelas respectivas organizações. Classificação e questões de propriedade significa apenas muito pouca ou nenhuma possibilidade de partilha de informação.	Tomada de decisão independente dentro de cada organização individual. Não existem metas partilhadas	Autoridade legal-racional tradicional numa cadeia hierárquica. Autoridade limitada dentro dos limites organizacionais	Modelos de <i>sensemaking</i> independentes para cada organização.	Os processos de planeamento são independentes e não se sobrepõem. Potencial para duplicação de avaliação



ANEXO E

Lacunas da CA

Tabela E.1 – Lacunas à CMI, adaptado de (ACT, 2010b)

Tipo	Nº	Enunciado da Lacuna
Níveis de interação	1	Não estão oficialmente definidos em publicações OTAN os diferentes níveis de interação civil-militar possíveis
Awareness	2	Nos actores civis OTAN e não-OTAN, existe falta de conhecimento recíproco sobre as respectivas culturas e organizações
	3	Nos actores civis OTAN e não-OTAN, existe falta de conhecimento recíproco das características do pessoal que empregam
	4	Nos actores civis NATO e não-OTAN, existe falta de conhecimento recíproco sobre os paradigmas do seu pessoal, ou, não vêm as coisas a partir da perspectiva do outro
	5	Falta conhecimento aos quadros da OTAN sobre a missão típica ou as declarações de vontade das organizações civis não-OTAN. Muitas vezes os quadros civis não-OTAN têm uma perspectiva distorcida ou negativa sobre os propósitos da OTAN.
	6	Falta conhecimento aos quadros da OTAN sobre o amplo e diversificado espectro do sector civil, em geral, e sobre as diferentes categorias de organizações que podem ser encontradas.
Awareness específica da missão	7	Em grandes organizações, como a OTAN, há uma tendência para a falta de auto-awareness entre as diferentes componentes da organização.
	8	Faltam mecanismos rápidos aos actores OTAN e aos actores civis não-OTAN para ganhar awareness mútuo sobre quem está presente no teatro, onde os actores estão localizados, e sobre as actividades em que estão envolvidos
	9	Falta capacidade aos actores OTAN e aos actores civis não-OTAN para atingirem a awareness comum sobre as necessidades da população local geradas pela crise
	10	Falta capacidade aos actores OTAN e aos actores civis não-OTAN para aceder facilmente aos objectivos de nível operacional e planos específicos de missões ou projectos dos outros actores
	11	Falta capacidade aos actores OTAN e aos actores civis não-OTAN para determinar as áreas em que há sobreposição das missões operacionais
Educação e treino	12	Falta capacidade aos actores OTAN e aos actores civis não-OTAN para determinar, de forma colaborativa, o progresso da missão
	13	Os actores civis não-OTAN não podem participar em todos os aspectos essenciais do treino de pré-destacamento, devido a restrições de segurança
	14	Há uma falta significativa de rotação na composição das equipas de civis que participam nos eventos de treino pré-destacamento.
	15	Neste momento, não existe um mapeamento abrangente da comunidade de actores civis não-OTAN em matéria de treino.
	16	Há falta de uma entidade de coordenação dedicada à ligação com OI/ONG relevantes tendo em vista a sua participação no treino da OTAN (como actores).
	17	O treino OTAN de pré-destacamento não é obrigatório para as forças da Aliança.
	18	Há falta de contributos civis realistas nos cenários dos exercícios de tempo de paz da OTAN.
	19	Há confusão no seio da OTAN quanto aos objectivos e modalidades de envolvimento de equipas civis no treino pré-destacamento e em outros veículos de treino permanentes
	20	A educação militar das nações não transmite conhecimento sobre a importância dos meios não-cinéticos nos conflitos modernos, nem sobre as organizações e mecanismos das OI/ONG.
	21	Há falta de treino do pessoal da OTAN em tópicos de CMI.
	22	A educação conduzida pela OTAN dirigida a actores civis não-OTAN continua a ser limitada.
	23	Muitos actores civis não-OTAN não têm financiamento suficiente para participar no treino.
	24	Embora exista educação on-line e os cursos sejam gratuitos e de fácil acesso, eles não são devidamente divulgados junto das OI/ONG e, portanto, não são suficientemente utilizados.
Comunicações e partilha de informação	25	Há falta da lições aprendidas, tanto OTAN como civis, dedicadas à CMI em operações.
	26	A tendência militar para sobreclassificar informação prejudica a cooperação civil-militar.
	27	Os actores não-OTAN civis e militares frequentemente são incapazes de comunicar por razões básicas de ordem técnica, como sejam a utilização de meios de comunicação incompatíveis.
	28	A intenção e a orientação do Comandante em matéria de partilha de informação devem ser elaboradas e compreendidas dos níveis mais altos aos mais baixos.
Planeamento	29	A falta de comunicação sobre as missões de cada actor pode conduzir a equívocos, sobreposições, duplicações e a potenciais conflitos.
	30	Os novos documentos de planeamento de operações ainda estão em desenvolvimento e faltam testes realistas nos aspectos relativos à participação civil no planeamento.
	31	A OTAN tem falta de especialistas para satisfazer os requisitos de avaliação da operação.
	32	Apesar da vontade política da OTAN, há falta de orientação e de política para desenvolver acordos formais e declarações de trabalho (<i>statement of work</i>) com as OI/ONG relevantes.
	33	Falta conhecimento detalhado aos planeadores militares sobre o sector das OI/ONG e a sua potencial contribuição para o planeamento das operações.
Recursos	34	A alto nível, a OTAN desconhece como as OI e as ONG são financiadas. Quando as forças militares da OTAN são encarregadas de realizar uma missão - particularmente taskings de tipo civil – a OTAN, inadvertidamente, causa dificuldades de financiamento para algumas OI/ONG



Tabela E.2 – Extracto das *Priority Shortfall Areas*, adaptado de (Bi-SC, 2011)

High Level Capability Req's	Tier 1 Capabilities	Tier 2 Capabilities
8 - To ensure that non-NATO actors are adequately trained to effectively contribute to NATO-led operations	<u>Nato Partnerships</u> (Priority 29) The ability to fulfill all Military Cooperation / Partnership requirements with Partner nations in accordance with NATO's political intent and the Alliance's Strategic Goal of Outreach. Characteristics: NATO's political commitment on the field of Partnership is repetitive by nature and without a defined end state. Therefore it requires continuing effort.	<u>NATO - Partnership: Military Cooperation</u> To fulfill the military requirements of NATO's Strategic Goal of Outreach / Partnership, with more than 40 nations currently, the Strategic Commands are following a Bi-SC Approach, working within their respective field of responsibility. Focus is on <ul style="list-style-type: none"> • Cadre development, education, training and exercise to develop interoperability of Partner nations' armed forces with NATO and to contribute to NATO's mission effectiveness on the field of cooperation; • Support to Defence Reform and Transformation of Partner nations' armed forces and defence staffs to develop modern, interoperable and democratically responsible defence institutions; • Support Dialogue, Contact and Consultation to promote mutual understanding, trust and confidence as the basis for any kind of cooperation between NATO and Partner nations.
9- To improve the effectiveness of NATO's military contribution to a Comprehensive Approach	<u>Countering Hybrid Threats</u> (Priority 22) To enable the military commander to integrate actions and operations with the other non-military actors in hybrid threats environments.	<u>Concepts and Doctrine</u> Under development.
	<u>Civil Military Interaction</u> (Priority 32) The capability to plan, share information and conduct Military Operations with non-NATO (non-military) actors using a Comprehensive Approach (CA), to improve cooperation and coordination in the Engagement Space. It is a strong force multiplier and key to a military exit strategy.	<u>Adapting Alliance Capabilities</u> Current status: There is growing community awareness. However, there is no Alliance vision or lexicon. Alliance concepts and doctrine are incomplete or need to be aligned to address all aspects of the problem. Some Nations are pursuing unilateral concepts and doctrine.
		<u>CMI to Harmonize Military Operations and NNA Activities</u> CMI is required to allow proper consultation, coordination and cooperation at all levels between NATO and non-NATO actors (NNA) before and during NATO engagement in order to improve effect to the Engagement Space and reach a comprehensive approach using each others' strengths. Interaction implies neither military control of civil organisations or agencies nor the reverse.
		<u>Civil-Military Liaison</u> Civ-Mil Liaison shortfalls are qualitative in Doctrine, TTPs and Training.
		<u>CIMIC Support to Civil Environment</u> Support to the Civil Environment shortfalls are qualitative in Doctrine and quantitative in Equipment.
	<u>Stability And Reconstruction</u> (Priority 42) The process to achieve a locally led and sustainable peace in a dangerous environment. In this context the Alliance will increasingly undertake military support as an integral part of operations for the foreseeable future.	<u>Reconstruction</u> Alliance nations do not have a common definition for the term: "Reconstruction" and appropriate roles for civil and military organizations. NATO has neither an agreed Concept, Policy and Doctrine for S&R, nor a common understanding of S&R military tasks.
		<u>Security Sector Reform / Building Integrity</u> Shortfalls consist of lack of NATO Policy and current Military Guidance on S&R. MCM 0054-2007 which covers S&R does not address the support to SSR: it states that it will be dealt with separately.
		<u>Indigenous Forces Training</u> There are no formal structures to support training for Indigenous Forces; individuals are plucked out from NATO or national command structures to form ad hoc Training Teams.
10 - To strengthen NATO's ability to inform and maintain public support	<u>Strategic Communications</u> (Priority 28) Capability to respond to current and future requirements for Strategic Communication is a key force enabler for NATO commanders	<u>Information Operations</u> Current NATO IO capabilities provide for mission and organization, but lack synchronisation with other key and critical functions. No overarching concept of policy for alignment of IO objectives with other disciplines (Public Affairs, Psychological Operations, CIMIC) exists within NATO.
		<u>Public Affairs</u> Existing capabilities are limited and lack integration to address operational necessities.

ANEXO F

Breve resumo do emprego das FFAA e FFS em missões internacionais

Segundo o EMGFA, a 20 de Abril de 2011, o efectivo total de militares portugueses envolvidos em missões internacionais, ascendia a 838 militares, dos quais 796 estavam integrados em FND e 42 envolvidos em outras missões (EMGFA, 2011a). A Figura F.1 apresenta um mapa, onde estão identificadas as missões em curso naquela data, os contingentes atribuídos e a respectiva localização geográfica.

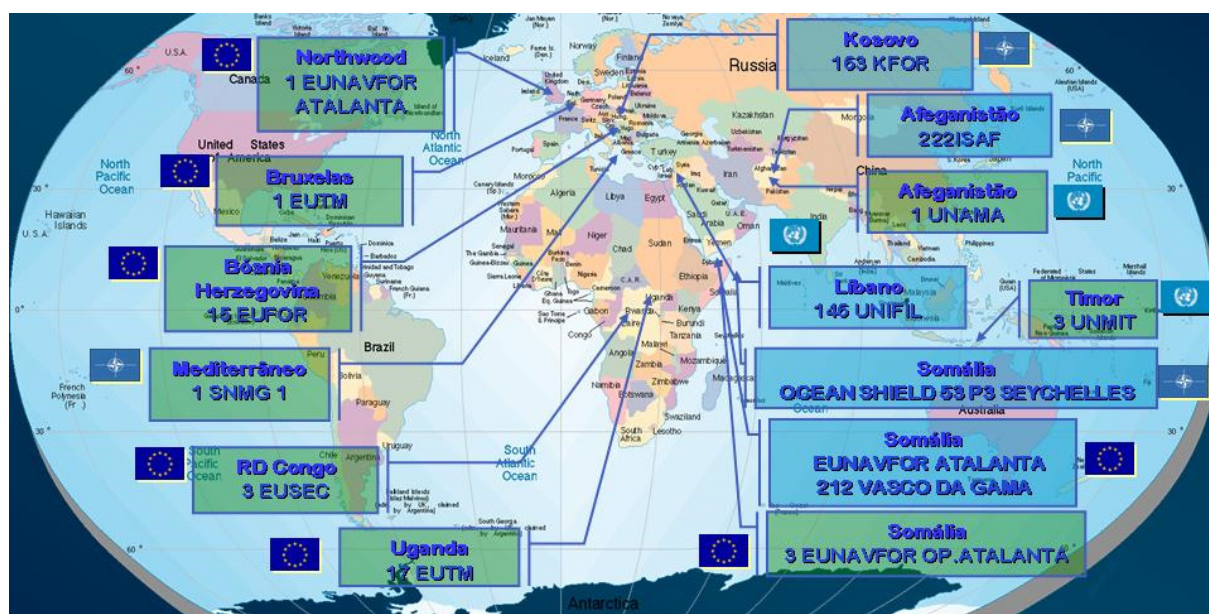


Figura F.1 - Mapa da participação portuguesa em missões internacionais, referido a 20/Abril/2011, adaptado de (EMGFA, 2011a)

Por outro lado, de acordo com a ONU, a 31 de Março de 2011, Portugal estava posicionado em 41º lugar na lista de contribuições militares e de polícia para operações de paz da ONU (ONU, 2011a:2), participando com um contingente de 318 homens e 30 mulheres. Alguns elementos caracterizadores deste contingente são apresentados na Tabela F.1.

Tabela F.1 - Sumário da participação de Portugal em missões da ONU, referido a 31/Mar/11, adaptado de (ONU, 2011b:28)

Tipo Participação	Contingente Total	Contingente Nacional				
		Efectivos	Percent.	Missão	M	F
Polícias	14703	203	1.38 %	UNMIT	201	2
Military Experts on Mission	2228	4	0.18%	UNAMA	1	0
				UNMIT	3	0
Tropas	82279	141	0.18%	UNIFIL	113	28
Totais	99210	348	0.35%	-	318	30

Na realidade estes dois “instantâneos”, são a expressão de uma participação internacional das FFAA e FFS portuguesas que remonta a várias décadas. Segundo o

EMGFA, nos últimos 18 anos, foram mobilizados efectivos militares nacionais da ordem dos 36 milhares, empregues sob a bandeira da ONU, OTAN e da UE (EMGFA, 2011b). A Figura F.2 apresenta um mapa que lista as operações e missões em que este contingente foi envolvido e as áreas geográficas onde elas se desenvolveram.

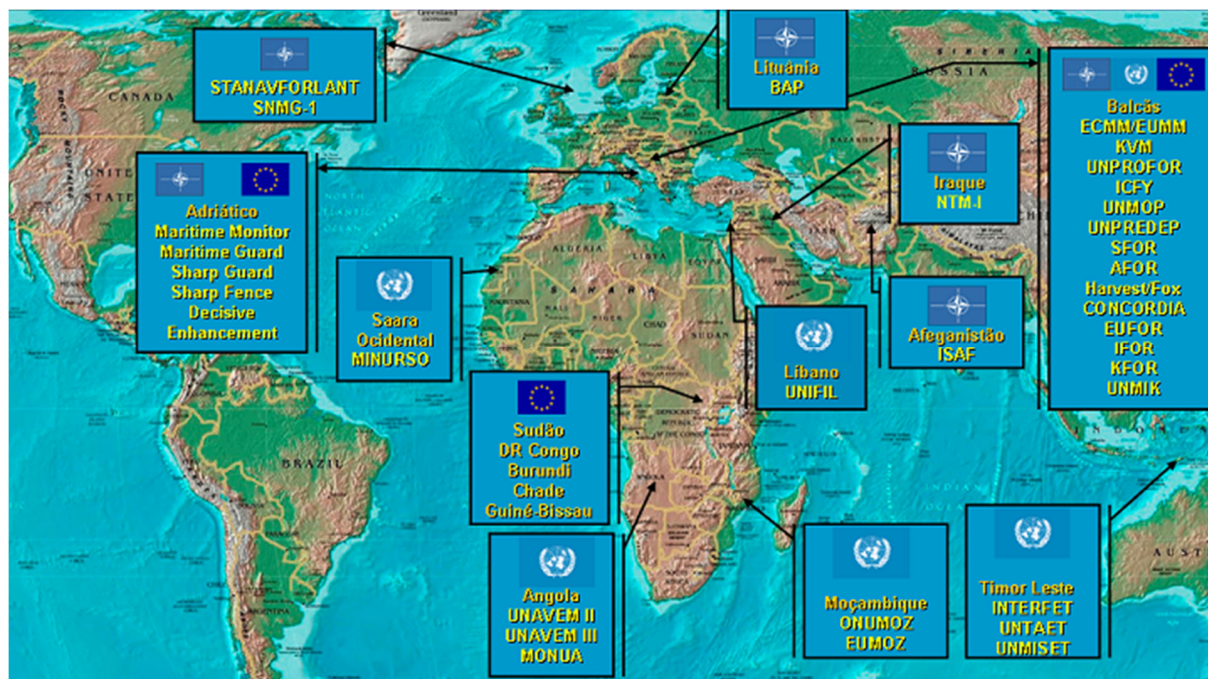


Figura F.2 - Mapa de operações e missões internacionais nos últimos 18 anos, adaptado de (EMGFA, 2011b)

A Tabela F.2 apresenta mais uma perspectiva sobre as operações militares realizadas desde 1999.

Tabela F.2 – Síntese da participação das FFAA em missões internacionais, desde 1999, adaptado de (EMGFA, 2011c)

Organização	Local	Operação	Período
ONU	Timor-Leste	UNMIT	1999-
	Libano	UNIFIL	2006-
NATO	Kosovo	KFOR	1999-
	Mediterrâneo	ACTIVE ENDEAVOUR	2001-
	Afganistão	ISAF	2002-
	Irão	NATO TRAINING MISSION IRAQ	2004-2009
	Mediterrâneo	SNMG1	2007-
	Oceano Índico	OCEAN SHIELD SNMG1	2009-2010
	Oceano Índico	OCEAN SHIELD P3ORION	2010-
UE	Bósnia Herzegovina	EUFOR ALTHEA	2004-
	Rd congo	EUSEC RD CONGO	2006-
	Somália	EUTM	2008-
	Chade e RCA	EUFOR TCHAD/RCA	2008-2009
	Guiné-Bissau	EU SSR GUINEA-BISSAU	2008-2010
	Somália/Golfo de Aden	EU NAVFOR ATALANTA NAVAL	2010-
	Somália	EU NAVFOR ATALANTA P3ORION	ABR/AGO 2010

No sítio oficial da internet da GNR são apresentados dados relativos à participação daquela FFS em missões de paz, sendo contabilizados mais de dois milhares de militares que,



desde 1995, estiveram envolvidos em cerca de uma vintena de missões em 14 países(GNR, 2011). A Tabela F.3 sintetiza aqueles dados.

Tabela F.3 – Síntese da participação da GNR em missões de paz, adaptado de (GNR, 2011)

Organização	Local	Missão	Período	Efectivo
UEO	Danúbio	UNPROFOR	1995	1
ONU	Angola	UNAVEM III	1995-1996	30
	Angola	MONUA	1997-1999	93
	Timor-Leste	UNTAET	2000-2002	477
	Timor-Leste	UNISSET/CIVPOL	2002-2003	11
	Congo	MONUC	2003-2004	2
	Libéria	UNMIL	2004-2005	2
	Costa do Marfim	UNOCI	2004-2005	2
	Haiti	MINUSTAH	2004-2005	4
	Timor-Leste	UNOTIL	2005-2007	1
	Timor-Leste	UNMIT	2006-2009	784
UE	Timor-Leste	UNMIT/CIVPOL	2006-2009	15
	R.D.Congo	EUPOL KINSHASA	2005-2009	6
	Itália	EUROGENDFOR	2005-	7
	Macedónia	EUPOL Próxima	2005	1
	Palestina	EUBAM RAFAH		
	Palestina	EUPOL Próxima	2005	1
	Bósnia	EUPM	2007-	2
	Palestina	EUPOL – COOPS	2007-2008	1
	Bósnia	EUFOR ALTHEA	2007-2009	70
	Kosovo	EULEX	2008-2009	1
OSCE	Geórgia	EUMM	2008-2009	1
	Macedónia	Skopje	2002-2003	2
-	Iraque	IRAQ FREEDOM	2003-2006	524

De igual modo, a PSP refere a sua participação em missões internacionais, salientando ter-se tornado a primeira FFS portuguesa a ser envolvida em missões internacionais da ONU, quando, em Março de 1992, integrou a missão de Polícia Civil na UNPROFOR – Força de Protecção da ONU no território da ex-Jugoslávia (PSP, 2011). A mesma fonte salienta que esta participação não se restringiu a missões da ONU, alargando-se à OSCE, UEO e UE, envolvendo cerca de mil profissionais. Os efectivos da PSP estão actualmente empenhados em missões tão variadas como a EULEX, no Kosovo, a UNMIT, em Timor-Leste, ou a UNIOGBIS, na Guiné-Bissau.

Além das missões internacionais indicadas, merece ainda referência particular a CTM e a CTP, desenvolvidas em países de expressão oficial portuguesa, no âmbito da Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento (CM, 2009), onde as FFAA e FFS portuguesas contribuem para a consolidação do papel do Estado naqueles países.